

Cuadernos de Europa. nº 3

1.6



# El Tratado de la Unión europea

**Carlos Westendorp**

# Colección Cuadernos de Europa

## Títulos publicados:

---

- 1 España y el Tratado de Maastricht  
**Narcís Serra**
- 2 El Acuerdo de Schengen y la libre  
circulación de personas en la CEE  
**Francisco Lázaro**
- 3 El Tratado de la Unión Europea  
**Carlos Westendorp**

## Títulos en preparación:

---

- 4 La Unión Europea  
**Enrique Barón**
- 5 España ante el reto europeo  
**Manuel Arnal**

Cuadernos de Europa. n.º 3

# El Tratado de la Unión Europea

**Carlos Westendorp**

**CENTRO DE DOCUMENTACION  
EUROPEA**  
Facultad de Derecho  
Universidad de Zaragoza  
**ZARAGOZA**

Edita:

**Diputación de Zaragoza  
(Comisión de Europa)**

Imprime:

**Imprenta Provincial**

Dirección:

**Enrique Rubio**

Diseño y maquetación:

**Javier Llinares**

Fotocomposición:

**Luis Jerez Sarto**

Fotomecánica:

**Ebro, S.A.**

ISBN: 84-86947-60-X

D.L.: Z-

## I. INTRODUCCIÓN

**D**ura es la tarea de divulgar el contenido del Tratado de la Unión Europea. A estas alturas, la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas ha celebrado ya más de trescientos sesenta y cinco ciclos de conferencias por toda España, en un «riego gota a gota» que ha intentado llegar a todas las capitales de provincia. Lo hemos hecho generalmente en colaboración con las Cámaras de Comercio pero también con las Comunidades Autónomas, Organizaciones sindicales y empresariales, así como con las Universidades y los Ateneos. Además, se han divulgado publicaciones que, de modo general como en este caso, o mediante análisis específicos de algunos de sus principales aspectos, han tratado de sopesar, criticar y poner a disposición del lector la información y la reflexión sobre este nuevo paso en la construcción de Europa. Nos hemos sumado así a la decena de debates que antes y después de Maastricht, en Pleno o en Comisiones, han tenido lugar en nuestro Parlamento, así como a numerosas iniciativas de carácter público y privado que han sido coronadas más recientemente por una amplia e intensa acción informativa del Gobierno coordinada por el Ministerio del Portavoz.

Pues bien, a pesar de todo ello, todavía hay importantes segmentos de la población que confiesan desconocer el Tratado. Y es que no debemos ocultarnos que no es fácil explicarlo. Su materia es árida y su contenido es complejo. Y sin embargo, hoy más que nunca, el ciudadano europeo necesita una explicación del contenido esencial de este Tratado y del significado de este proceso. Porque corremos el riesgo de que, al no entenderlo, no valore su utilidad. Por eso, a veces, quienes tenemos la responsabilidad de gestionar y dar cuentas de los asuntos de la Comuni-

dad Europea tenemos que optar entre dos males: el de informar a la opinión pública en lenguaje claro y simplificando al máximo, a riesgo de que se nos malinterprete, o la tentación de refugiarnos en una terminología «técnica» pensando que es preferible que no se nos entienda a que se nos entienda mal. Lo difícil es alcanzar el justo término medio, tan necesario para ilustrar un debate sereno.

Quizás en parte por eso, en estos meses se han objetado, desde sectores de la opinión pública, distintos «vicios de origen» del Tratado.

En primer lugar, se ha dicho que el Tratado de la Unión es una creación burocrática, la obra de cierto despotismo, no sé si ilustrado, que tiene su cuartel general en Bruselas y cuenta con secuaces en todas las capitales comunitarias. Estos nuevos «templarios de la post-modernidad», que se entienden en una jerga de siglas y nombres tan incomprensibles como «acta única» o, peor aún, ¡«paquete Delors dos»! esconden, tras su arrogancia, decisiones que afectan a la vida de nuestros ciudadanos y que se adoptan sin el suficiente control democrático. En prueba de este déficit democrático se alega el escaso poder del Parlamento Europeo y el carácter secreto de las reuniones de los Consejos de Ministros y del Consejo Europeo.

El debate de estos meses está sirviendo para reducir esta acusación a sus justos términos. Está claro que para que la Comunidad modifique sus reglas de funcionamiento es preciso el acuerdo de los Estados a través de la ratificación de cada uno de sus Parlamentos. No se trata, por tanto, de una emboscada conspiración burocrática sino que, en estos casos, la Comunidad se somete al veredicto de la voluntad popular, expresada por sus Parlamentos. En cuanto a sus decisiones ordinarias, que se toman en los Consejos de Ministros, tampoco son éstas instancias buro-

cráticas sino políticas. En efecto, cada Ministro actúa respaldado y controlado por su Parlamento nacional. Además, uno de los contenidos esenciales del Tratado es, precisamente, reforzar considerablemente el control democrático: consagra la ciudadanía europea y la dota de derechos políticos suplementarios, reconoce mayores poderes al Parlamento Europeo, crea un Comité de las Regiones, etc.

Una vez despejada esa primera sombra, uno cree que el Tratado se presenta ya como el resultado de un complicado pero legítimo equilibrio entre intereses políticos. Pero entonces llega una segunda acusación, más inquietante: no basta que los partidos políticos con representación parlamentaria lo apoyen, puesto que existe una brecha que separa a la sociedad de sus representantes.

Aflora aquí la acusación de divorcio entre la vida «*real*» y la vida «*oficial*». Ésta ya no es una impugnación del Tratado sino de la legitimidad que lo sustenta. ¿Cómo se colma este otro «*déficit democrático*»? A lo que contestan algunos: acudiendo al referéndum, incluso en los países en que la clase política apoya casi unánimemente el Tratado. Esto se argumenta diciendo que, a mayor consenso político, mayor divorcio entre la vida «*real*» y la «*oficial*».

Respondamos a esta segunda acusación, que no impugna el Tratado sino que ataca al sistema parlamentario.

Pero no opongamos a esta impugnación otra contraria en el mismo tono descalificador. Quiero decir que no comparto la tesis, que defendían los más puros partidarios del Parlamento en el Reino Unido, de que el referéndum, a fin de cuentas, es cesarista y, por tanto, poco democrático. No. El referéndum es democrático. Es la expresión del pueblo. Pero no es el único

instrumento que refleja la voluntad popular ni tampoco el que mejor logra expresarla.

Hasta ahora ha habido dos tipos distintos de consulta directa: de una parte, los preceptivos de Dinamarca e Irlanda, regímenes parlamentarios que han tratado de revalidar la decisión de sus Cámaras con una apelación al plebiscito. En el caso de Irlanda, el referéndum ha confirmado la posición del Parlamento. En Dinamarca se ha producido, al igual que ya estuvo a punto de ocurrir en ese país en dos ocasiones anteriores, una contradicción que las autoridades danesas tratan de salvar y no saben bien cómo. De otra parte, el de Francia, cuya V República deposita en el Presidente la responsabilidad en la conducción de la política exterior, y que se resolvió felizmente con un ajustado, pero positivo, resultado.

El resto de los regímenes parlamentarios o lo tienen vedado por su Constitución, como es el caso de Alemania, o no estiman oportuno, hasta hoy, el referéndum. Y no, como se ha dicho, porque la materia sea tan compleja que el pueblo no tenga capacidad de comprender lo que está votando: el pueblo es mucho más sabio de lo que algunos piensan. Sino porque los referenda, o no son tan necesarios, porque no se detecta un divorcio entre la clase política y la opinión pública, o son contraproducentes. Si, como decía un viejo político europeo, todo lo que no es necesario suele ser contraproducente, lo es mucho más en el caso de consultas populares en países donde ese desajuste no se da de forma clara. En tales casos, la discusión suele alejarse del consenso básico en torno a la pregunta objeto del referéndum, perdiéndose así un activo importante del país en cuestión, para polarizarse -generalmente en forma crispada y poco serena - en torno a cuestiones que poco o nada tienen que ver con la consulta. ¿Son por ello menos democráticos los países que no convocan referenda sobre este asunto? Parece un tanto ligera esta acusación que, llevada a sus últimas consecuencias, signifi-



ca menospreciar el sistema parlamentario que está en la raíz del éxito de la convivencia pacífica de los países más civilizados del planeta y que tanto le costó a España recuperar.

Hay otro tipo de críticas al Tratado que se anulan entre sí: los que lo rechazan porque va demasiado lejos y los que lo hacen por la razón contraria, es decir, porque no es lo suficientemente ambicioso en la integración. Confieso que la crítica de los primeros me preocupa poco, ya que me es difícil entender por qué razones alguien puede oponerse a hacer bien las cosas juntos cuando solos, o no las podríamos hacer, o las haríamos mal. En cuanto a los segundos, los que valoran negativamente el Tratado porque no va lo suficientemente lejos, mis simpatías están con ellos. Pero yo les preguntaría ¿debemos parar un tren que nos lleva a donde queremos porque lo hace demasiado lentamente?. Puede que el Tratado de la Unión Europea no sea un gran paso decisivo, pero al menos va en la buena dirección: introduce algo más de democracia, eficacia y solidaridad en el sistema. Combina la unidad y la diversidad, organiza una convivencia pacífica entre Monarquías y Repúblicas, entre sistemas unitarios y federales, entre «*Estados grandes*» y «*Estados pequeños*», entre izquierdas y derechas.

Pero, reconociéndose por muchos la naturaleza legítima y la utilidad social del proceso comunitario, no acaba de entenderse bien en qué consiste, a fin de cuentas, la esencia de este nuevo Tratado. Las páginas que siguen tratan de brindar al lector una explicación clara y, por tanto, discutible de su contenido esencial y del proceso de construcción europea del que forma parte. Añado así un grano de arena a la elevada montaña de iniciativas de todo orden encaminadas a informar al ciudadano para que, una vez informado, pueda pasar, como dice el Ministro Solana, «*del sí intuitivo al sí razonado*» en apoyo del proyecto europeo.

## II. HACIA LA UNION EUROPEA: DE ROMA A MAASTRICHT UNA ETAPA MAS

El verdadero significado del Tratado acordado en Maastricht no puede entenderse sin un conocimiento previo de esa realidad que son las Comunidades Europeas, de las que dicho Tratado forma parte como algo inseparable.

En efecto, el Tratado de Unión Europea (**TUE**), que es como realmente se llama el nacido en aquella ciudad holandesa, no es sino una etapa más -sin duda importante, pero ni es la primera ni será previsiblemente la última - en el proceso de integración de Europa iniciado en los años 50 por los Tratados de Paris y Roma, creadores de las Comunidades Europeas. En su primer artículo se autodefine como «una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa». Es más, en otro artículo -el **N**- prevé ya una próxima revisión a fecha fija: 1996.

Ni los «padres fundadores» entonces, ni los signatarios de Maastricht ahora, han pretendido nunca imitar a los que, reunidos en Filadelfia en 1787, decidieron constituir «ex novo» los Estados Unidos de América. Sabedores de que los sentimientos nacionales están mucho más arraigados en las viejas naciones europeas que en los jóvenes Estados de la Unión y que el camino que conduce al objetivo final de una Europa federal tiene que ser forzosamente más largo y requiere mayores dosis de paciencia, no han concebido un sistema cerrado, una entidad acabada, sino un proceso dinámico que, por esencia, no es algo terminado y definitivo sino que más bien está sujeto a un enriquecimiento progresivo, a través de un devenir acompasado a la evolución de las realidades a que en cada momento debe responder.

## EL POR QUÉ DE LAS COMUNIDADES

Así, a principios de los años cincuenta las Comunidades Europeas, que nacen tras una lucha fratricida y devastadora entre pueblos europeos, responden a la doble necesidad de, por un lado, poner fin, de una vez para siempre, a la contienda civil que secularmente había enfrentado a Francia y a Alemania, hermanando a ambas naciones en un mismo y sugestivo proyecto de vida en común; y, por otro lado, reconstruir la Europa laminada por esa guerra civil, a través de un proceso paulatino de integración económica.

## FEDERALISTAS «VERSUS» NACIONALISTAS

Pero ya desde sus mismos orígenes comienza a percibirse algo que habría de ser una constante del devenir comunitario y que va a marcar el ritmo y el sentido del proceso de construcción europea hasta convertirse en la principal característica del mismo. Se trata de la pugna, a veces soterrada, abierta otras, pero siempre presente, entre dos fuerzas de signo contrario. De un lado están los llamados «*federalistas*», los que persiguen el objetivo de una Europa supranacional que supone ceder -o, más bien, compartir- progresivamente, a través de unas instituciones comunes, la propia soberanía individual, con el propósito de alcanzar así mayores cotas de bienestar económico y de libertad política -mayor soberanía en definitiva- para el conjunto. Frente a ellos se alinean los «*nacionalistas*», los que desean mantener intactas sus parcelas de soberanía nacional como algo intocable y que no se comparte, y para quienes todo lo más que puede admitirse es su ejercicio de forma concertada en materias concretas, previamente pactadas por acuerdo entre los Estados, es decir, a través de la acción intergubernamental y sin la creación de instituciones comunes.

Ambas tendencias han tenido siempre adeptos en todos los países y en todos los partidos políticos de la Comunidad, si bien en algunos de ellos predominan tradicionalmente las tendencias de un signo determinado sobre las del opuesto. Aparte de que ninguna de ellas se da siempre en estado químicamente puro. Así, por ejemplo, a Dinamarca y al Reino Unido se les identifica siempre con inclinaciones «*nacionalistas*»; lo mismo que a España, Italia, Benelux o Alemania se les reconoce como «*integracionistas*». Esto es básicamente cierto, lo que ocurre es que dentro de esos mismos países hay partidos, instituciones o personas que sostienen tesis contrarias: un caso claro es Francia, país que siempre ha jugado un papel clave en el proceso de integración europea, pero en el que conviven federalistas convencidos junto con importantes fuerzas políticas -ultraconservadores y comunistas fundamentalmente- herederas del «*gaullismo*» más partidario de una «*Europa de las Patrias*» que preserve intacta la soberanía de los Estados. El resultado del referéndum francés sobre el Tratado de Maastricht lo puso claramente de manifiesto.

## EL SISTEMA COMUNITARIO

El fuego cruzado por estas fuerzas de signo contrario, siempre presente en el proceso de construcción europea, ha dado a la Comunidad ese carácter «*sui generis*», híbrido entre lo federal y lo intergubernamental, tan típico suyo. Lo característico del llamado «*sistema comunitario*» o «*sistema Monnet*» (en honor de su inspirador, colaborador del Ministro francés de Asuntos Exteriores Robert Schuman), es precisamente el no ser una simple relación de cooperación entre Estados soberanos ni un super-Estado federal. No es ni siquiera una confederación de Estados: en algunos casos - en materia de cooperación judicial, policial o de política exterior- se queda más acá de lo confederal; en otros muchos va más allá de este concepto, ya que se trata de un espacio plenamente integrado en algunos ámbitos -agricultura,

comercio- y parcialmente en otros -económico o monetario-.

La propia idiosincrasia institucional de la Comunidad prueba cuán lejos está de un sistema federal clásico. Ni la Comisión es un ejecutivo ni el Parlamento Europeo es un verdadero legislativo. El Consejo prácticamente monopoliza ambas prerrogativas. Solamente el Tribunal de Justicia puede considerarse como un verdadero órgano semi-federal. No se da, por consiguiente, una clara separación de poderes, principalmente en los ámbitos legislativo y ejecutivo en los que se entrecruzan, en una eficaz colaboración mutua, las funciones de la Comisión y el Consejo de Ministros. Cuando la Comisión, compuesta por personas teóricamente independientes de los Estados, «*propone*», lo hace en estrecho contacto con los representantes de cada Estado miembro. Cuando el Consejo «*dispone*», tiene que hacerlo sobre la base de una propuesta de la Comisión y solamente puede alterarla por unanimidad. La influencia del Parlamento en este proceso, insignificante en un principio, se ha visto incrementada con el Acta Unica y, sobre todo, con el **TUE**.

El sistema o método comunitario es esencialmente evolutivo. El «*funcionalismo*» de los «*padres fundadores*» consiste en «*avanzar a través de realizaciones concretas que creen una solidaridad de hecho*». Es, pues, una forma pragmática de avanzar, enemiga de las precipitaciones y de las impacencias, pero también perseverante frente a los retardatarios. En definitiva, no es más que un compromiso entre las fuerzas de signo opuesto a que antes me he referido, una vía media entre quienes quieren ir muy lejos y muy deprisa y los que prefieren andar despacio y se conforman con quedarse mucho más cerca.

Los excesos en uno o en otro sentido han dado siempre malos resultados en la Comunidad. Ejemplos de ello los tenemos para todos los gustos: algunos proyectos de unificación europea

fracasaron por pretender ir demasiado deprisa en la integración; otros por falta de ambición supranacional. Son los casos de la **CED** y el Plan Fouchet, respectivamente, que ahora veremos.

La relativa facilidad con que fue creada la **CECA** (Comunidad Económica del Carbón y del Acero) envalentonó a los federalistas, que encargaron a la Asamblea de este organismo la elaboración de un proyecto de Comunidad Europea de Defensa (**CED**), verdadero ente supranacional en lo político y en lo militar. El voto negativo en la Asamblea francesa, en 1954, dió al traste con el ardor federalista que, por haber querido ir demasiado lejos y demasiado deprisa, reavivó la llama del nacionalismo, siempre latente en nuestra vieja Europa.

### CARBON, ACERO, ATOMO Y COMERCIO

El sueño federalista fue sustituido por el realismo de los inspiradores del París de 1951, del que surgió la **CECA**. Dentro de la lógica del avance a través de realizaciones concretas, Monnet y Schuman pensaron, con acierto, que si se colocaba el nervio fundamental de la guerra, el carbón y el acero con el que se construyen las armas, bajo la autoridad de una institución común, se habrían eliminado en gran parte las tensiones que siempre han afectado a los pueblos de Europa.

En esa misma lógica «funcionalista», al carbón y al acero, los Tratados de Roma de 1957 añaden el átomo y un primer intento de mercado común a escala continental: Euratom y Comunidad Económica Europea, respectivamente.

### LA EPOCA DE VACAS GORDAS

Nacía así la Europa de las Comunidades, que entraría en una fase de expansión y crecimiento -la de los «*Golden Sixties*»-

que duraría hasta la primera crisis del petróleo, a principios de los **70**. Esta etapa está marcada por un desenvolvimiento rápido de los mecanismos previstos en los Tratados (Unión Aduanera, Política Agrícola Común **-PAC-**) un desarrollo acelerado de los intercambios (la **CEE** se convierte en la primera potencia comercial del mundo) y un gran dinamismo económico (la renta por habitante casi se duplica).

Pero a pesar de este ambiente de bonanza y de satisfacción por los resultados de la integración, los gérmenes nacionalistas seguían presentes y no dejaron de perturbar el desenvolvimiento pacífico del método comunitario, tachado de peligrosamente supranacional. Surge así la concepción del General De Gaulle de la «*Europa de la Patria*», que lo que en realidad pretende es diluir los éxitos integracionistas en lo económico por medio de una «*cooperación política*» que, en el fondo, no era sino una simple cooperación intergubernamental pensada para una Europa de los Estados, en la que el Estado-nación, en su configuración del Renacimiento, pretendía mantener el protagonismo exclusivo del poder a escala continental. Esa unión política, bajo la forma de dos proyectos presentados en 1961 y 1962 y que llevan el nombre de Plan Fouchet, fracasaría igualmente, esta vez por exceso de nacionalismo.

A través de estos avatares y de otros que no son del caso relatar (como la llamada «*crisis de la silla vacía*», provocada por el General De Gaulle a causa del paso de la unanimidad a la mayoría en la **PAC** y mal resuelta con la posibilidad del uso del veto introducido por el llamado «*compromiso de Luxemburgo*»), el método comunitario siguió adelante, con eficacia, superando cuantos escollos le presentaban las consabidas fuerzas contrapuestas; e incluso salió reforzado tras el empeño. A fin de cuentas, como decía Monnet, la Comunidad se hará a golpe de crisis. En plena euforia del «*método*», Walter Hallstein, uno de los primeros

Presidentes de la Comisión Europea, comparaba el proceso de construcción de Europa -en un símil muy a la moda de la época en la que se iniciaba la carrera del espacio- con un cohete de tres fases: una primera fase sería la Unión Aduanera, alcanzada la cual automáticamente acarrearía el desprendimiento de una segunda fase, la Unión Económica y Monetaria, que, a su vez, ganaría tal impulso que acabaría por provocar la entrada en funcionamiento de la tercera y última fase, es decir, la Unión Política.

### **LAS VACAS FLACAS: EL EUROPESIMISMO**

Nos encontramos así ante la tesis funcionalista en su más pura esencia. Pero esta tesis, que probó su eficacia en diversas ocasiones, se mostró impotente para superar los obstáculos de la siguiente década, la de los años **70**. De esta época datan la crisis británica causada por la Sra. Thatcher y su «*I want my money back*» y el terremoto monetario que desembocó en la creación del Sistema Monetario Europeo (**SME**).

Ante situaciones especialmente difíciles, los mecanismos automáticos, en los que a una fase sigue indefectiblemente la otra, se muestran insuficientes. En tales ocasiones es preciso superar los obstáculos con grandes dosis de voluntad política. Y en épocas de crisis como la que vivieron el mundo y la Comunidad entre 1973 y 1985, flaquea la voluntad política, los Estados se cierran sobre si mismos, renuncian a toda empresa integradora, pensando erróneamente que los problemas se resuelven mejor desde el aislamiento, desde la autocompasión por las dificultades propias. Son los años del llamado «*europesimismo*», durante los cuales la Comunidad lleva una vida lánguida y de escaso desarrollo normativo.



## AMPLIACIÓN SIN PROFUNDIZACIÓN

Había asumido además el riesgo de ampliar el número de sus socios en un mal momento y sin antes haber reforzado los cimientos del edificio común. El ingreso en la Comunidad, en 1972, del Reino Unido, viejo adversario del proyecto y partidario de convertir a Europa en una simple zona de libre comercio -no en vano fue el inspirador de la **EFTA**- sin mayores contenidos económicos, y mucho menos políticos -por cuya razón se había opuesto durante años el General De Gaulle- junto con Dinamarca e Irlanda, países -sobre todo el primero- que por diversas razones han sido y son reticentes para con la integración europea (en Dinamarca los partidarios del sí ganaron por estrecho margen, al tiempo que un resultado adverso en el referéndum de Noruega dejaba a este país fuera de la Comunidad), a los que se uniría Grecia, con una economía no comparable a la de los socios, unos años más tarde; es decir, el paso de una Comunidad de Seis a una Comunidad de Diez, primando el deseo de ampliar el club antes que consolidarlo, es algo que, en plena crisis económica, contribuyó al estancamiento comunitario en aquellos años. De la eterna pugna entre las constantes fuerzas de signo opuesto, la resultante fue la inacción; la parálisis se impuso a la dinámica.

## ESPAÑA Y PORTUGAL: UNA AMPLIACION CON PROFUNDIZACION

Este mismo juego de fuerzas vuelve a percibirse en la fase de madurez de la Comunidad Europea, que comienza en torno a 1985, cuando se plantea la tercera ampliación, largo tiempo negociada, a España y a Portugal. Para abordar con éxito una Comunidad de Doce miembros, y no incurrir en los errores del

pasado, era preciso realizar una doble operación: de ampliación, por un lado y de consolidación y profundización de las Instituciones comunitarias, por otro. La superación del largo periodo de crisis económica y la extensión de la Comunidad a España y Portugal marca el fin del «*europesimismo*». La mejora de la economía y los acuerdos internos para reforzar la Comunidad aceleran la conclusión de las negociaciones de adhesión, que culminan con unos Tratados caracterizados por la prudencia, con largos periodos transitorios para una y otra parte, fruto de cautelas mutuas. Paralelamente se abre camino al Acta Unica Europea negociada por los Diez en 1985, con España y Portugal como observadores, y que entra en vigor a mediados de 1987, con unos meses de retraso (por el recurso de anticonstitucionalidad introducido en su país por un ciudadano irlandés, que no prosperará).

### **EL ACTA UNICA; UNA NUEVA ETAPA Y UNA IDEA-FUERZA: EL MERCADO INTERIOR**

Una vez más, en la negociación del Acta Unica, aparecieron claramente las dos tendencias tantas veces aludidas, los integracionistas y los nacionalistas, los que quieren avanzar y los que frenan. El Acta Unica es, de nuevo, un compromiso entre ambas tendencias, pero el resultado final no es un juego de suma cero, sino siempre positivo: supone en todo caso un valor añadido con relación a la etapa anterior, un nuevo salto hacia adelante en la construcción europea.

Los negociadores del Acta Unica, como después harían los del Tratado de la Unión, se propusieron profundizar en la construcción comunitaria, acomodándola a la nueva situación económica y política, a base de completar, con mayor o menor fortuna, según el grado del compromiso alcanzado, las lagunas o los defectos que se habían detectado hasta entonces: en materia

de política exterior, en la profundización institucional y en la realización efectiva del Mercado Común. Veamos rápidamente estos aspectos.

### - Cooperación Política Europea.

La constatación de que el potencial económico de la Comunidad no corre parejo con una presencia efectiva en la esfera de las relaciones internacionales («*un gigante económico y un enano político*»), así como la evidencia de la existencia de áreas de intereses comunes entre Estados Miembros en materia de política exterior, llevó a los negociadores del Acta Unica a realizar un sueño largamente acariciado: la superación de una concepción exclusivamente economicista de la Comunidad introduciendo elementos de cooperación política cuyos antecedentes más recientes parten de la Cumbre de La Haya de 1969. El Informe Davignon del año siguiente y el Informe Tindemans del año 1975 desarrollan este proyecto y llevan a la iniciativa Genscher-Colombo (1981) y a la declaración solemne de Stuttgart sobre la Unión Europea (1983). Por otra parte, el Proyecto de Tratado de la Unión Europea del Parlamento Europeo, de 1984, más conocido por el nombre de su impulsor, el federalista Altiero Spinelli, representa un enfoque que propugna la convocatoria de los Estados Generales de Europa con carácter constituyente.

El resultado, una vez más, es híbrido: la presión de las tendencias nacionalistas tiñe fuertemente de contenido el título III del Acta Unica por el que se introduce el concepto de cooperación política europea, consistente en la puesta en común de manera voluntaria de determinadas acciones en política exterior. En rigor, se trata de una acción intergubernamental y concertada al margen de las instituciones comunitarias, en materia de política exterior, que se concreta en una actuación casi solamente declarativa: los Estados Miembros no contraen la

obligación de tratar en común una serie de cuestiones en materia de política exterior, como tampoco la de cumplir con las decisiones que los Doce voluntariamente hayan asumido. Pero al menos se logró introducir este embrión de dimensión política en el Tratado.

La inclusión de este título explica el nombre, un tanto sorprendente, de «*Acta Unica Europea*». En efecto, este Tratado que, por primera vez, reforma en profundidad los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, debe su nombre a que en un mismo instrumento jurídico se ha procedido a dos ejercicios en cierto modo diferentes: por una parte, la reforma de los Tratados de las Comunidades y, por otra, la inclusión de un ámbito que hasta ese momento estaba exclusivamente reservado a las competencias de los Estados Miembros: la política exterior. Aparece así por primera vez una estructura «*en dos pilares*», el puramente comunitario y el intergubernamental, que más tarde reproducirá el Tratado de la Unión Europea, que añadirá un nuevo pilar: la cooperación judicial, como luego veremos. Es preciso señalar que si bien el título III del Acta Unica sigue básicamente la técnica intergubernamental, la cooperación política se institucionaliza de alguna manera dentro de lo que hemos llamado antes el «*sistema comunitario*».

#### **- Profundización y reforma institucional.**

En este ámbito, las tendencias integradoras alcanzan un mayor éxito. La Comunidad amplía sus competencias a áreas más cercanas a lo político que a lo económico, en cierto modo para equilibrar los grandes avances en la construcción del Mercado Interior. Así, por ejemplo, hay un pequeño esbozo de dimensión social; se introduce el concepto de cohesión económica y social, política destinada a acortar distancias entre las zonas más ricas y más pobres de la Comunidad, cuyo soporte son

los Fondos Estructurales (la duplicación de éstos se consiguió en el llamado «*Paquete Delors I* », de 1988); así como dos políticas absolutamente necesarias para adaptarse a los nuevos tiempos, como son la investigación y el desarrollo tecnológico y el medio ambiente.

Además, el Acta Unica introduce una primera reforma institucional que trata de profundizar en el proceso de integración por dos vías concretas:

Una, introduciendo algo más de participación del Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones comunitarias (introduce el procedimiento de cooperación por el que el Parlamento Europeo influye en las decisiones del Consejo con un trámite de doble lectura apoyándose en la Comisión, así como el dictamen conforme que otorga al Parlamento derecho de veto en determinados acuerdos importantes de la Comunidad con países terceros);

La otra vía de mejora institucional es el paso del voto por unanimidad, con el que un sólo país puede bloquear una decisión comunitaria, a una mayor generalización del voto por mayoría cualificada, en el que solamente pueden hacerlo un cierto número de países con un determinado número de votos. Esta reducción del derecho de veto ha dado resultados espectaculares: ha permitido, con el revulsivo de la participación activa de España y Portugal, que en solamente seis años de vida comunitaria se hayan adoptado un número mucho mayor de decisiones que en los quince años anteriores.

**- Un programa económico concreto: el Mercado Interior.**

La constitución de un Mercado Unico, de un Mercado Interior sin fronteras entre todos los Países Miembros, es una de las

decisiones fundamentales en el Acta Unica. En efecto, a pesar de que a las Comunidades Europeas se les identificase con un Mercado Común, lo cierto es que en 1985, al cabo casi de treinta años de la firma del Tratado de Roma, persistían barreras físicas, técnicas y fiscales entre los Estados Miembros que impedían la realización de las cuatro libertades fundamentales -libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales- entre los Países Miembros. Era, por utilizar una paradoja al uso, «*el menos común de los mercados*». El Mercado Unico, esa idea-fuerza que lanza Jacques Delors, poniéndose inteligentemente al frente de una manifestación clamorosa de los grandes agentes económicos europeos en favor de la eliminación de trabas a los negocios, es como uno de esos grandes mitos de la Historia que, por el mero hecho de ser mencionados, acaban haciéndose portadores de realidades. El programa lanzado por el Acta Unica y concretado por casi 300 Directivas preparadas por la Comisión, se ha convertido prácticamente en una realidad en la fecha mítica del 1 de enero de 1993. Cerca de dicha fecha, ese programa se ha realizado prácticamente en un 90%, por lo que es lícito afirmar que ya en estos momentos se han eliminado entre Doce Países Europeos, por lo menos en lo que se refiere al tráfico de mercancías, servicios y capitales, lo esencial de los obstáculos todavía existentes y que, por consiguiente, habrán desaparecido las fronteras entre aquéllos.

No obstante, es preciso reconocer que la presencia en determinados países (Reino Unido, Dinamarca e Irlanda principalmente) de tendencias intergubernamentales en esta materia, impide, con interpretaciones peculiares del Acta Unica, que se eliminen definitivamente todos los controles en frontera, fundamentalmente los que se refieren a tráfico de personas. De ahí que ocho Estados Miembros de la Comunidad, (los 6 fundadores de la Comunidad más España y Portugal), a los que desea sumarse Grecia, hayamos decidido acelerar esa supresión de fronteras,

principalmente para el movimiento de personas, para que de alguna forma sirva de acicate a los otros cuatro Países que no participan en ese movimiento y que algún día se darán cuenta de los beneficios no solamente económicos sino también políticos que para todos se derivan de esa total eliminación de trabas a la libre circulación entre los ciudadanos de la Comunidad Europea. Es el llamado «*Convenio de Schengen*», cuya Presidencia ostenta actualmente España.

## LA NUEVA ARQUITECTURA EUROPEA

Al mismo tiempo que esto sucedía, es decir, que se iba desarrollando el Acta Unica, no sólo en su letra sino también en sus potencialidades (esto es lo que en todo tratado-marco cuenta en definitiva: su desarrollo efectivo), una vez hecho ese nuevo esfuerzo para poner un hito más en el camino de la construcción europea y a medida que el Mercado Interior se va haciendo una realidad con resultados espectaculares para el crecimiento de todas nuestras economías, en nuestro entorno comienzan a sucederse de forma vertiginosa una serie de acontecimientos que trastocan radicalmente el mapa político y económico hasta entonces vigente en nuestro Continente.

La revolución pivota, de un lado, en torno a la Comunidad Europea que, víctima de sus propios éxitos, se convierte en el polo de atracción para todos aquellos países europeos que no pertenecen a la misma; y, de otro lado, en torno a la «*Perestroika*» y a la «*Glasnost*», otras dos ideas-fuerza que alteran profundamente el mapa de Yalta y nos sumen en una profunda perplejidad:

Cae, por una parte, la cortina de hierro que nos separaba de una serie de países del Centro y el Este de Europa, abriéndoles el camino para participar de los beneficios del sistema occidental. Cae al mismo tiempo el muro de Berlín, lo que permite a la República Federal de Alemania realizar el sueño histórico de su reunificación.

Todas estas mutaciones, en sí mismas positivas, entrañan no pocos elementos de incertidumbre, de desestabilización e incluso de riesgo potencial para nuestro Continente. El desmembramiento de la Unión Soviética y el nacimiento de una serie de nuevas Repúblicas, los problemas económicos de las nuevas democracias, el resurgir de los nacionalismos en Europa, problemas de minorías no resueltos, el renacer de la cuestión balcánica, son hechos que a todos nos hacen recordar situaciones que ya había vivido nuestro Continente hace un siglo. Es como si la Historia volviera a repetirse. Se ha hablado en estos tiempos de la «*venganza de la Historia*». En realidad, la Historia nunca se repite exactamente pero no puede impedir que los problemas que no han sido resueltos resurjan cuando se desata la camisa de fuerza que los mantenía inmovilizados.

El gran peso político que cobra Alemania en esta situación, que viene a unirse a su enorme potencial económico, junto con un resurgir del nacionalismo en Europa, son probablemente los dos nuevos hechos más importantes con los que la Comunidad se encuentra y a los que trata de dar respuesta el Tratado de la Unión Europea. El primero explica en buena parte el impulso hacia una mayor integración y cohesión interna. El segundo exige sobre todo el fortalecimiento de la identidad interior y exterior de la Unión.

Por otra parte, al observar la evolución de un conflicto que se había producido fuera de las fronteras europeas, la guerra del Golfo, se constató con disgusto cómo la Comunidad apareció todavía dividida y sin capacidad de acción. Y lo mismo ocurriría después con el conflicto yugoslavo. La Comunidad seguía siendo, pues, a pesar del Acta Unica, un enano en lo político e inexistente en lo militar.

Al mismo tiempo, una serie de países europeos vuelve su



mirada hacia el espejo de la Comunidad para tratar de compartir sus éxitos. Unos, los más desarrollados, antiguos miembros de la **EFTA**, organización « *rival* » de la Comunidad, desean imitarla y beneficiarse de sus logros y presentan su solicitud de ingreso como miembros de pleno derecho. Otros países de la cuenca Mediterránea, como Turquía, Malta y Chipre, lo hacen igualmente. Mientras que las « *democracias emergentes* » del este y centro de Europa hacen de la adhesión a la Comunidad el objetivo prioritario para consolidar su estabilidad política y económica.

## EL HECHO DIFERENCIAL

En este panorama, en el que la Historia parece repetirse, se constata como una realidad incuestionable que las Comunidades son, en la segunda parte de nuestro siglo, el hecho diferencial en relación a la situación que existía en Europa a principios de este siglo. La Comunidad Europea, en medio de las turbulencias por las que atravesamos, es un factor de estabilidad política y económica en nuestro Continente.

La tarea prioritaria de los europeos en estos momentos debe ser, pues, preservar y reforzar dicho factor de estabilidad con objeto de que pueda hacer frente a los diferentes retos anteriormente expuestos. A todo ello responde precisamente el Tratado de la Unión Europea, tanto en lo que se refiere a su vertiente de Unión Política (**UP**) como en la de Unión Económica y Monetaria (**UEM**).

Por lo que respecta a esta última, la dinámica impresa en las economías europeas por la constitución del Mercado Interior exigía, para dotar de estabilidad al sistema, la fijación de un programa concreto de convergencia económica y de unión monetaria. En este sentido, la **UEM** introducida por el **TUE** responde a la lógica funcionalista a la que antes me he referido en la que

la realización de una etapa acarrea la exigencia de un nuevo paso y supone, al mismo tiempo, un avance trascendental en el proceso de la construcción europea. Paradójicamente la **UEM** constituye un enorme salto hacia adelante en el camino de la Unión Política. En efecto, el objetivo de una moneda única requiere, entre otras cosas, que los distintos países desarrollen políticas económicas con muy escasos márgenes de diferencia para que puedan poner en común algo -la moneda- que hasta ahora venía siendo el último reducto de las soberanías nacionales. De esta suerte, el predominio que « *de facto* » venía ejerciendo el Marco alemán y la política del Bundesbank en el Sistema Monetario Europeo y, por consiguiente, el poder económico de una Alemania políticamente reforzada, quedaría integrado en un sistema monetario de gestión colectiva. Además, una moneda única europea reforzará el peso de la Comunidad frente a cualquier movimiento del dólar como resultado de la política económica de los Estados Unidos.

Pero esta importante puesta en común de soberanía por parte del Gobierno de la República Federal de Alemania, empeñado en hacer una Alemania europea antes que una Europa alemana, debería compensarse, en su opinión y en la de muchos de sus socios, con una mayor profundización del componente político de la Comunidad.

En primer lugar, la Europa del éxito económico tiene que esforzarse por hablar con una sola voz en materia de Política Exterior. No para erigirse en una superpotencia ni para llenar el vacío dejado por otras tras la caída del sistema bipolar de la guerra fría, sino para afianzarse como factor de paz y de estabilidad en el nuevo esquema de relaciones internacionales a escala planetaria y para responder a las sacudidas en nuestro Continente. Dentro de esta lógica, se impone igualmente la necesidad de que Europa pueda contar en un plazo razonable

con unos mecanismos de defensa colectiva para preservar la seguridad de la Unión.

Por otra parte, es preciso dotar de mayor legitimidad democrática al aparato institucional comunitario, dando mayores poderes al Parlamento Europeo, potenciando sus mecanismos de control y haciendo del ciudadano el eje de las decisiones comunitarias. En este sentido, es igualmente necesario dar a la Comunidad nuevas competencias de tenor más político que contrarresten su carácter predominantemente economicista e introducir en su sistema institucional un procedimiento de toma de decisiones aún más ágil que el actual.

Este refuerzo institucional se impone además por la presión de la demanda de participación en ese área de estabilidad política y prosperidad económica que es la Comunidad Europea, por parte de otros pueblos de nuestro Continente. Para ello, resultará necesario proceder a una nueva operación de profundización en las Instituciones comunitarias -no es lo mismo una Comunidad de 12 que de 19- con el fin de evitar una ampliación apresurada que pueda poner en peligro la solidez del edificio que tanto trabajo ha costado levantar.

## **DEL INFORME DELORS A LA NEGOCIACION Y LA FIRMA DEL TUE**

Todas estas consideraciones son las que llevaron al Consejo Europeo de Dublin, en junio de 1990, a decidir el estudio de una revisión de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas en la doble dirección política y económica antes apuntada. Seis meses más tarde, en Roma, los Jefes de Estado y de Gobierno deciden convocar dos Conferencias Intergubernamentales para negociar en paralelo una Unión Política y una Unión Económica y Monetaria. Dichas Conferencias se celebran a distintos niveles -por los Representantes personales de los Minis-

tros de Asuntos Exteriores y de Economía y Finanzas, por los Ministros mismos y finalmente por los Jefes de Estado y de Gobierno- durante las presidencias luxemburguesa y holandesa, a lo largo de todo el año pasado.

Como antecedente de estas negociaciones hay que situar en un lugar preeminente el Informe sobre la Unión Económica y Monetaria elaborado en 1988 por el Presidente de la Comisión, Jacques Delors. Este informe, dentro de la más pura ortodoxia comunitaria, fue analizado por un «*comité de expertos*», que refrendaría básicamente sus conclusiones. El Consejo Europeo de Madrid (Junio de 1989) lanzó la primera fase de la Unión Económica y Monetaria y 6 meses más tarde, en Estrasburgo, se acordó convocar para antes de que terminase el año una Conferencia Intergubernamental que preparase un proyecto de Tratado en dicho ámbito.

Al mismo tiempo, y por la presión de los acontecimientos a que antes aludíamos, algunos Estados Miembros (iniciativa de Kohl y Mitterrand, carta del Presidente González, propuestas belgas, etc.) plantearon la necesidad de completar los avances en materia económica y monetaria con esfuerzos paralelos en el plano político, identificándose como objetivos esenciales el avance hacia la construcción de una Política Exterior y de Seguridad Común, y el reconocimiento y definición de la ciudadanía europea.

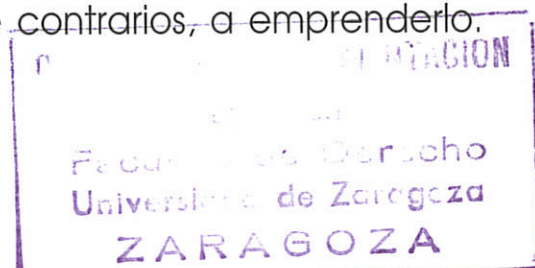
El resultado de todo ello es el Tratado de la Unión Europea, que fue aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Doce, reunidos en el Consejo Europeo de Maastricht de los días 9, 10 y 11 de diciembre de 1991 y posteriormente firmado en la misma ciudad por los Ministros de Asuntos Exteriores y de Economía, el 7 de febrero de 1992. Dicho Tratado, como es sabido, se encuentra en estos momentos en proceso de ratificación por los

distintos Estado miembros. Tras la conmoción causada por el resultado adverso del referéndum en Dinamarca y el nuevo impulso que supuso el resultado del referéndum francés para la construcción europea, es preciso aún vencer los últimos obstáculos que quedan para la entrada en vigor del Tratado de la Unión, especialmente el de su ratificación por el Reino Unido.

### III. EL VALOR AÑADIDO DEL TRATADO DE LA UNION EUROPEA: MAS DEMOCRACIA, MAS EFICACIA Y MASSOLIDARIDAD

Como acabamos de ver, el aparato jurídico e institucional sobre el que se sustentaba la Comunidad hasta ahora, es decir, el contenido en los Tratados de Roma y de Paris y sus modificaciones posteriores, principalmente el Acta Unica, no resultaba suficiente para responder adecuadamente a los desafíos de los tiempos en que vivimos. Contenía insuficiencias o lagunas que era preciso colmar o requerían importantes adaptaciones a la nueva situación. Esto es precisamente lo que se intenta remediar con el Tratado de la Unión Europea. En este sentido, el **TUE** introduce un cierto «*valor añadido*» con relación a lo actualmente existente.

Como es lógico, el **TUE** es un compromiso entre todas las partes implicadas, cada una de ellas con intereses diferentes, cuando no contradictorios. Es fruto de una larga y compleja negociación y, como tal, refleja un común denominador razonablemente equilibrado del que, como es habitual, nadie se siente satisfecho. Pero es fundamentalmente la resultante de la tensión entre las sempiternas fuerzas integradoras e intergubernamentales. Es más, al principio del ejercicio que condujo a la negociación de una Unión Política y Económica, algunos países se mostraron escépticos, cuando no totalmente contrarios, a emprenderlo.



Caso claro fue el del Reino Unido, que desde el inicio lo consideraba innecesario cuando no contraproducente. Después, una vez admitido el principio, estas mismas fuerzas de signo opuesto siguieron presentes a lo largo de toda la negociación. E incluso después de la firma del Tratado tratarán cada una por su lado de tomarse la revancha, dando lugar a lo que se ha llamado la «resaca» o «tristeza post-Maastricht». Como no podía ser de otra manera, esta dialéctica entre fuerzas contrapuestas habría de influir en el contenido y en la forma del Tratado.

En la forma, porque el Tratado no tiene un carácter comunitario único y total. El «*método comunitario*» no se aplica a todos sus aspectos, sino sólo a uno de ellos: el que modifica los Tratados de París y Roma. También se aplica el método comunitario, aunque con singularidades propias, a la Unión Económica y Monetaria. A la política exterior y a la cooperación en materia de interior y de justicia, en cambio, menos maduras a juicio de algunos para «*comunitarizarse*», se les aplica un método híbrido entre lo comunitario y lo intergubernamental. El Tratado no es, pues, unitario, sino que, como luego veremos, se sustenta sobre tres pilares diferenciados.

En cuanto al contenido, también nos encontramos ante un compromiso entre los que hubieran deseado ir más rápido y más lejos y los que no deseaban apenas avanzar. Esto produce siempre frustración. De ahí las críticas que luego ha justamente merecido el Tratado.

Pero una cosa parece cierta: y es que, corto o largo, el Tratado es un paso hacia adelante. Profundiza sobre lo ya existente, no sólo en lo económico sino también en lo político, atendiendo a una creciente demanda para introducir algo más de democracia, algo más de eficacia y algo más de solidaridad en la construcción europea.

## MAS DEMOCRACIA

Las críticas al sistema comunitario por poco democrático vienen de lejos. Son conocidas las voces procedentes de diferentes sectores denunciando la existencia de un «*déficit democrático*» en la organización política del sistema comunitario. La toma de decisiones -dicen- no se hace de modo transparente: la Comisión europea trabaja rodeada de arcanas burocracias y el Consejo de Ministros adopta sus decisiones a puerta cerrada, sin que pueda seguirse por la opinión pública el contenido de los debates ni se conozcan las motivaciones de cada uno. El Parlamento Europeo, cuya legitimidad radica en su elección por sufragio universal, no tiene poderes legislativos ni controla al Ejecutivo. Este, encarnado en la Comisión, actúa -añaden- caminando por sus respetos, como la más incontrolada de las tecnocracias. Esta Institución, a la que los críticos consideran «*el monstruo de Bruselas*», tiende además a «*barrer para casa*», sustrayendo competencias a los Estados Miembros y dándoselas a la Comunidad, a base de proponer un número excesivo de actos legislativos innecesarios e invadiendo terrenos que no sólo son competencia estatal, sino que además es innecesario o superfluo regular a nivel europeo, despreciando olímpicamente así el llamado principio de «*subsidiariedad*».

La Comunidad -siguen las críticas- tiene como mira una «*Europa de mercaderes*» más que un verdadero espacio integrado en lo político y en lo económico. El ciudadano, que no comprende una jerga de mandarines, se desinteresa completamente de lo que se hace en Bruselas a pesar de que le afecta profundamente. No se siente, y con razón, el verdadero protagonista del sistema.

Por si fuera poco -concluyen estas voces- en los Estados donde existen competencias compartidas entre el poder central

y las regiones, lo que se legisla a nivel comunitario se le sustrae a estas últimas en aquellas materias en que son competentes.

A todas estas y otras muchas críticas, más o menos exageradas pero todas ellas con algún fundamento, trata de responder el Tratado de la Unión Europea. Posiblemente no lo haya conseguido plenamente. Pero reconozcamos, al menos, los avances que supone en este terreno. En efecto:

- Aumenta los poderes del Parlamento Europeo (**PE**), tanto en su papel de colegislador como en su labor de control político de la Comisión.

En lo que al primer aspecto se refiere, igual que el Acta Unica introdujo el procedimiento de cooperación y el dictamen conforme, el **TUE** refuerza el poder del Parlamento Europeo extendiendo el campo de aplicación de estos dos procedimientos y creando a su vez el complejo procedimiento de «*codecisión*» en el artículo 189 B, que permite al **PE** legislar en pie de igualdad con el Consejo en buen número de materias muy importantes.

Asimismo, refuerza el poder de control político del **PE** por medio de dos reformas fundamentales: la investidura de la Comisión, de un lado, y las Comisiones de encuesta, por otro.

El Procedimiento de Investidura consiste en que el Presidente de la Comisión, propuesto por el Consejo Europeo, debe someterse a un voto de investidura del Parlamento. Una vez investido por éste es definitivamente nombrado por el Consejo Europeo. Este procedimiento se repite para el conjunto del Colegio de Comisarios. Todo ello permite que el Parlamento pueda exigir al candidato un programa de gobierno, por lo que no se trata solamente de la elección de una persona sino también del respaldo a una orientación política determinada. Todo ello



refuerza el carácter político de la Comisión y aumenta a la vez el control que sobre ella ejerce el Parlamento.

Este control se amplía con la posibilidad de abrir comisiones temporales de investigación para examinar las infracciones o la aplicación defectuosa del derecho comunitario.

Los poderes del **PE** se amplían igualmente, como luego veremos al tratar de la ciudadanía europea, por medio del derecho de petición y la creación del Defensor del Pueblo.

- La Comisión, por su parte, que ya cuenta con un importante derecho de iniciativa y de control del cumplimiento de las normas comunitarias, va a ver por un lado ampliada su función al extender su competencia a nuevas áreas (participa en la **PESC**, en la cooperación judicial y en las nuevas políticas introducidas por el Tratado). Pero al mismo tiempo se ve sometida, en materia presupuestaria, al control del Tribunal de Cuentas cuyo papel se refuerza notablemente, así como a las limitaciones impuestas por el principio de Subsidiariedad.

- Pero no sólo la Comisión está sometida a este principio, sino también las otras Instituciones, principalmente el Consejo. Según este principio, recogido en el artículo 3 B del **TUE**, *«en los ámbitos que no sean de la competencia exclusiva de la Comunidad, ni la Comisión podrá proponer ni el Consejo legislar más que en los casos en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados Miembros y, por consiguiente, pueda lograrse mejor a nivel comunitario debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada»*. Evidentemente, se trata de un concepto político pero tiene también un indudable valor jurídico, por lo que deberá ser tenido en cuenta por el Tribunal de Justicia al interpretar y aplicar el derecho comunitario. Aunque algún Estado Miembro, principalmente los

más reacios a la integración europea, pretenda utilizar este principio para limitar la acción comunitaria, la carga federalizante del mismo es indudable, puesto que existe en todas las Constituciones de tipo federal o cuasi-federal (figuraba incluso en el Proyecto de Tratado de Unión Europea de Spinelli). Hay que tener en cuenta a este respecto que dicho principio sólo puede aplicarse, como señala el artículo citado, «*en los ámbitos que no sean de competencias exclusivas de la Comunidad* », por lo que no puede ser utilizado, como se ha pretendido por alguno, para «*achatar* » una buena parte del acervo comunitario.

- El carácter supranacional del Tribunal de Justicia queda fuertemente reforzado al preverse por primera vez (artículo 171) la posibilidad de que el Tribunal «*condene* » a los Estados Miembros, a petición de la Comisión, al pago de sumas a tanto alzado o multas coercitivas en casos de incumplimiento del derecho comunitario constatados por una sentencia anterior.

- El **TUE** supone también algo más de democracia por cuanto consagra, por primera vez y de forma expresa, al ciudadano como destinatario principal de la construcción europea. La Ciudadanía Europea es un concepto, introducido a iniciativa española, que trata de acercar la Comunidad al individuo, dándole a aquélla un rostro más humano. La plasmación precisa de este concepto en el Tratado es todavía modesta pero su alcance y, fundamentalmente, sus potencialidades de futuro son apreciables. De momento concede, sujetos a regulación posterior, derecho de residencia; sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo, cualquiera sea el país donde el ciudadano se encuentre; protección diplomática y consular de dicho ciudadano, cualquiera sea su nacionalidad, por las Embajadas o Consulados de cualquier país comunitario en terceros países. Se crea también la figura del «*Ombudsman* » o Defensor del Pueblo que sustanciará ante el Parlamento las

reclamaciones que presente cualquier ciudadano de la Unión o cualquier persona física o jurídica que resida o tenga domicilio social en un Estado Miembro, relativas a casos de mala administración de las Instituciones comunitarias. Además, todo ciudadano de la Unión tendrá derecho de petición ante el Parlamento Europeo para hacer valer sus derechos. Aunque la ciudadanía europea, huelga decirlo, no sustituye a la nacionalidad de un Estado Miembro sino que la complementa, el mero hecho de su plasmación en el Tratado introduce un importante germen de supranacionalidad. El desarrollo futuro de los derechos previstos en el **TUE** es importante, pero mucho más lo serán las innovaciones o nuevos derechos que se adopten, tal y como prevé el artículo 8 E.

- Otra novedad importante que aporta el **TUE** es la creación del Comité de las Regiones. Por primera vez, la representación política de los niveles regional y local pasa a formar parte del proyecto comunitario, justo en el momento en que la Comunidad también por primera vez se plantea abiertamente el objetivo de avanzar hacia la Unión Política. Es cierto que el Comité de las Regiones nace con competencias meramente consultivas, pero no olvidemos que también el Parlamento Europeo empezó su singladura con muy escasas competencias.

## MAS EFICACIA

Hasta recientemente, la Comunidad, el método comunitario, han dado buenas pruebas de su eficacia en la consecución de sus fines. A lo largo de 40 años ha conseguido convertirse en el mayor factor de estabilidad política y solvencia económica en nuestro continente. Pero, ante los desafíos de todo orden que se le han ido presentado en los últimos tiempos, se veía obligada a reaccionar para no anquilosarse y seguir a la altura de las nuevas circunstancias. Los elementos fundamentales en esta operación

de reforzamiento de la eficacia comunitaria son: en primer lugar, la Unión Económica y Monetaria; en segundo lugar, el aumento de competencias en áreas de interés fundamental con amplio contenido político, así como la extensión de las existentes; y, finalmente, la mayor generalización del procedimiento del voto por mayoría cualificada.

La Unión Económica y Monetaria (UEM) es una vieja aspiración del proyecto de integración europea, intentado sin éxito a principios de los años 70 (Informe Werner) y que persigue, en la más pura técnica funcionalista, completar el Mercado Interior y sus potencialidades con una Unión Económica y Monetaria, para responder a tres cuestiones fundamentales: ¿deseamos reforzar nuestro bienestar y nuestra solvencia económica y nuestra estabilidad monetaria? ¿queremos compartir con Alemania el derecho de soberanía que este país ejerce en Europa en el terreno monetario? ¿pretendemos disponer de una moneda europea sólida y estable que nos deje al abrigo de las fluctuaciones del dólar?. La **UEM** es la respuesta afirmativa a estas interrogantes; y lo hace de dos formas: estableciendo mecanismos de convergencia económica, de un lado; y fijando un programa por etapas para la realización de la **UEM**, del otro.

Al igual que el Acta Unica fija un programa para realizar el Mercado Interior el 1 de enero de 1993, el **TUE** fija un calendario que determina las distintas fases del proyecto: la primera se sitúa entre 1990 y 1994, la segunda entre este año y 1997 y la tercera a partir de esta última fecha o a más tardar en 1999.

Al mismo tiempo, durante cada una de esas fases se establece una serie de parámetros o hitos concretos que señalan el recorrido: durante la segunda fase se determinan los criterios de convergencia nominal en términos de inflación, déficit y deuda públicos, así como los tipos de interés y de cambio, que condu-

cen al objetivo final del inicio de la tercera fase: una moneda única.

Finalmente, el Tratado prevé un aparato institucional que regirá el funcionamiento de la **UEM**: en la segunda fase se llamará Instituto Monetario Europeo y pasará a convertirse en un Banco Central Europeo en la tercera. Esta recién llegada y polémica Institución, de carácter independiente -al igual que lo son varios Bancos Centrales en Europa- es una pieza importante de la Unión y tiene una clara fuerza centralizadora, por encima del papel de los Gobernadores de los Bancos Centrales de cada país. Las críticas vertidas sobre la misma recuerdan a las disputas que rodearon la constitución del sistema federal de bancos centrales de los Estados Unidos: para Hamilton ello era necesario para cimentar la Unión, mientras que Jefferson lo aborrecía, precisamente por lo contrario, esto es, porque reforzaba la autoridad central de la misma.

El Tratado aumenta también su eficacia reforzando las actuales competencias e introduciendo nuevas políticas. Todo ello con el objeto de atender a las nuevas demandas de actuación colectiva.

Aparte de las relaciones exteriores, que luego analizaremos, y de algunos ámbitos de cooperación judicial, las materias en las que se produce un reforzamiento de las actuales competencias comunitarias son las siguientes: política social (aunque limitada a 11 por la exclusión -«*opting out*»- del Reino Unido), contenida en un Protocolo anejo; formación profesional; investigación y desarrollo tecnológico y medio ambiente.

Por otro lado, el **TUE** amplía las competencias de la Comunidad a nuevos campos, muchos de los cuales van más allá de lo puramente económico para entrar de lleno en el terreno

político. Son, entre otras, la política de visados; de educación y juventud; grandes redes transeuropeas de transporte, telecomunicación y energía; industria; sanidad pública; cultura; cooperación al desarrollo y protección a los consumidores. El Tratado confirma así la tendencia iniciada en el Acta Unica de ir superando paulatinamente el carácter exclusivamente economicista de la Comunidad, ampliando o extendiendo las competencias de la Unión Europea a campos esenciales del bienestar y del desarrollo de los ciudadanos.

Una mayor eficacia, finalmente, se alcanza por el **TUE** al generalizar el sistema de mayoría cualificada para la adopción de decisiones por parte del Consejo. La necesidad de actuar con agilidad, potenciada ante la perspectiva de que la Unión aumente de aquí a poco el número de sus miembros, obliga al **TUE** a profundizar en la vía ya iniciada por el Acta Unica. Cuando aquél entre en vigor, el veto de un país, bloqueando una decisión, será la excepción, mientras que la mayoría cualificada se convertirá en la regla. La unanimidad se mantendrá únicamente en áreas de gran sensibilidad política (en cuestiones de política exterior o de cooperación en materia de asuntos de interior y de justicia) o económica (fiscalidad, y algunas decisiones en ámbitos social o medio-ambiental, cuyo coste sería insostenible para los Estados Miembros). El voto por mayoría agiliza los procedimientos comunitarios, refuerza el papel de la Comisión y convierte al Consejo en una verdadera Institución, por encima de la voluntad individual de los Estados Miembros. Si la regla general es la de la mayoría, podemos en cierto modo decir que lo supranacional se ha impuesto a lo intergubernamental. Sin embargo, este último carácter prevalece, aunque atenuado, en áreas muy cercanas al nervio de la soberanía estatal, como son la política exterior, los asuntos de justicia e interior y la fiscalidad. Un nuevo caso, pues, de equilibrio entre dos tendencias contrapuestas.

## MAS SOLIDARIDAD

El valor añadido del **TUE** en este campo tiene una doble dimensión exterior e interior.

- La mayor solidaridad exterior viene exigida, por un lado, por la situación de inestabilidad del entorno y la constatación de que existen áreas de interés común que pueden y deben ser tratadas de forma coherente. Por otro lado, se hacen cada vez más patentes las crecientes desigualdades económicas a escala planetaria, lo que introduce igualmente elementos de inestabilidad en las relaciones internacionales, a cuya corrección debe contribuir la Comunidad. Empieza a romperse así el desequilibrio entre el creciente peso económico y las responsabilidades internacionales de la Comunidad y su carencia de sistemas adecuados para asumir el puesto que le corresponde en el concierto mundial.

Con sus insuficiencias, el establecimiento de una Política Exterior y de Seguridad Común (**PESC**) constituye uno de los ejes del **TUE** que, con el instrumento de la **UEO** y en armonía con la Alianza Atlántica, conforma la definición a plazo de una política común de defensa.

Esta nueva política se mantiene, en su estado actual, como embrión de una verdadera política exterior. En efecto, sigue requiriendo el voto unánime en todos los países para que pueda emprenderse una determinada acción, aunque prevé que de común acuerdo se fijen determinadas modalidades por mayoría. Pero mejora sin duda la cooperación política del Acta Unica en algunos planos: en el institucional, en el de la operatividad y en el de la seguridad.

. En lo institucional, la **PESC** supera a la Cooperación Política sacándola de la simple acción intergubernamental y colocándola bajo la autoridad del Consejo. La Comisión además, tiene un derecho de iniciativa compartida, en línea con la que conservan los Estados Miembros. Asimismo, se refuerza el Secretariado, que se integra dentro del Secretariado del Consejo.

. En el plano de la operatividad, de la anterior propensión a lo meramente declarativo se pasa de un sistema que posibilita la acción. En aquellas cuestiones en que se haya decidido una acción común, la actuación colectiva dirigida por la Presidencia tenderá a convertirse en fundamental y la actuación nacional en subsidiaria.

. En el plano de la seguridad se superan los ámbitos puramente económicos y políticos de la seguridad del Acta Unica y se introducen otros aspectos de la misma con la incorporación plena de la seguridad y la inclusión incipiente de la defensa. En la nueva Conferencia Intergubernamental prevista por el Tratado para 1996, se contempla la posibilidad de revisar las disposiciones de la **PESC** incluyendo el marco de la Política Común de Defensa.

Por otra parte, la Unión se dota de una política de cooperación al desarrollo que codifica y refuerza, comunitarizándolas, unas normas y una práctica antes dispersas. Donde regía anteriormente el consenso o la unanimidad, se prevé ahora el voto por mayoría cualificada en el Consejo, en co-decisión con el Parlamento Europeo. Todo ello permitirá a la Unión llevar a cabo una política más coherente y con mayores medios económicos, lo que reforzará sus responsabilidades en este ámbito, que ya son muchas pero que habrán de seguir aumentando en el futuro.

En resumen, un cierto valor añadido sobre lo existente y,



sobre todo, unas potencialidades de desarrollo a través de la práctica en el futuro.

- El Tratado supone también mayor solidaridad interna en la obra de construcción comunitaria al sentar las bases de una Europa social -aunque limitada a 11- y al asegurar a un nivel más alto una cohesión económica y social que se convierte en principio y objetivo de la Unión.

. Por un lado, el Protocolo social amplía -aunque de forma un tanto irregular, como luego veremos- las escasas competencias del Acta Unica en esta materia (seguridad e higiene en el trabajo) y sienta las bases jurídicas específicas para desarrollar una verdadera política comunitaria en este ámbito. El avance es posiblemente limitado, pero las posibilidades de desarrollo futuro son amplias.

. Por otra parte, al igual que el Acta Unica preveía una política concreta y unos mecanismos -Fondos Estructurales para compensar las diferencias entre las regiones más prósperas y las menos desarrolladas de la Comunidad, al objeto de que estas últimas fueran capaces de compensar los efectos negativos que el Mercado Interior pudiera causarles, el **TUE** refuerza la llamada cohesión económica y social con el fin de ayudar los esfuerzos de convergencia real que deben realizar los países menos desarrollados para acercarse a las economías centrales de la Comunidad. Este principio, que deja de ser una simple política y se convierte en inspirador de todo el Tratado, actúa en diferentes planos: en primer lugar, informa todas las acciones de la Comunidad. A este fin, la Comisión velará por la aplicación de dicho principio tanto antes de formular la nueva política como después, al analizar sus efectos. Por otro lado, la cohesión exige que se corrijan los elementos regresivos del actual sistema de ingresos comunitario, principalmente en los países menos prósperos. Final-

mente, del lado de los gastos, se refuerzan los Fondos Estructurales y se crea un Fondo de Cohesión que financiará los proyectos de infraestructura del transporte y medio ambiente, no ya en lo que se refiere a las regiones menos prósperas, sino en los cuatro Estados con renta per cápita inferior al 90% de la media comunitaria, es decir, España, Portugal, Irlanda y Grecia.

La Cohesión Económica y Social en el Tratado responde a la nueva concepción de la Comunidad como un espacio más integrado económica y políticamente. No se trata ya de una simple zona de libre comercio, donde únicamente juega la competencia como el sólo factor corrector. Se trata de una Unión Económica y Monetaria en la que no sólo deben jugar los mecanismos de competencia como elementos equilibradores de los desniveles entre regiones y países, sino también aquellos otros que suplan las carencias estructurales de los menos prósperos.

En resumen: en ese valor añadido, en ese «*algo más*» -poco o mucho- de democracia, de eficacia y de solidaridad se condensa el contenido del Tratado de la Unión Europea que, a continuación, analizaremos con más detalle

## IV. DESCRIPCION DEL TRATADO DE LA UNION EUROPEA

El Tratado de la Unión Europea, como hemos visto, es un compromiso entre intereses diversos y encontradas concepciones sobre la integración europea. Ha sido negociado de prisa y por políticos, no por juristas. Por consiguiente, nos encontramos ante un producto ni lógica ni jurídicamente perfecto. Pero es lo mejor que podía hacerse dadas las circunstancias. En las líneas que siguen intentaré hacer una descripción, lo más clara posible, de su estructura y contenido.

### LA ARQUITECTURA DEL NUEVO TRATADO

En la reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de Dresde, celebrada a principios de 1990, se llegó a un pacto entre las dos conocidas tendencias integracionistas e intergubernamentales, consistente en establecer soluciones institucionales y jurídicas distintas para sectores distintos. Se había constatado, en efecto, que las cuestiones de política exterior y de defensa y los temas que afectan a Interior (control de la frontera exterior, política de inmigración, control policial) y a Justicia, no podían quedar sometidas en las actuales circunstancias a todas las reglas integradoras de la Comunidad. Por su alta sensibilidad política, diversos Estados miembros deseaban conservar su capacidad para hacer propuestas ellos mismos en estas nuevas cuestiones, aunque admitían compartir en ocasiones su iniciativa legislativa con la Comisión. Igualmente la posibilidad de someter estos temas al Tribunal de Justicia de la Comunidad hubiera requerido una armonización legislativa previa, siempre difícil y compleja entre sistemas jurídicos muy diversos, sobre todo entre el derecho continental y el «*common law*» británico.

Para hacer frente a estas dificultades, al igual que ocurrió con el Acta Unica, se abandonó la idea de dotar a la Unión de una estructura unitaria, en forma de «árbol» (un tronco común, que sería la Comunidad Europea, con ramas y raíces saliendo del mismo). Por contra, se concibió una estructura tripartita (frente a la dual del Acta Unica), considerada en el argot de la negociación como de «partenón» o «templo griego», en la que existen tres «pilares» bajo un único «frontispicio».

### - Los tres pilares

El Tratado, aparte de 17 Protocolos vinculantes y un Acta Final con 33 Declaraciones interpretativas y con valor político, pero no jurídico, consta de 7 Títulos, organizados conforme a dicha estructura tripartita:

Un pilar comunitario que modifica los Tratados de Roma y de París y el Acta Unica e incorpora la nueva Unión Económica y Monetaria (títulos **II**, **III** y **IV**).

Un segundo pilar referido a las cuestiones de Política Exterior y Seguridad Común, incluyendo la Defensa (**PESC**). Este título (el **V**) abarca, superándolo, el ámbito de la antigua Cooperación Política. Su carácter, empero, es diferente, ya que ahora no se trata de una simple cooperación intergubernamental, puesto que no son los Estados miembros, sino el Consejo, el que decide; la Comisión participa; y, en determinados casos, rige la regla, no del consenso, sino de la unanimidad, previéndose en algunos otros la posibilidad del voto por mayoría.

Un tercer pilar recoge el hasta entonces campo de la cooperación intergubernamental en los ámbitos de la Justicia y en los asuntos de Interior (título **VI**).

Cada pilar tiene sus propias reglas de juego pero unas mismas «*Instituciones*» (principio de unidad institucional). En el pilar comunitario rigen -con algunas peculiaridades en el caso de la **UEM**- las reglas clásicas de la Comunidad (iniciativa legislativa exclusiva de la Comisión; decisión final del Consejo y, en algunos casos, del Parlamento; decisiones recurribles ante el Tribunal de Justicia; financiación a cargo del presupuesto comunitario), mientras que en los otros dos pilares algunas de estas reglas se modifican o no se aplican. Una segunda diferencia radica en que en el pilar comunitario existen numerosas cuestiones que se deciden por mayoría cualificada, mientras que en los otros dos pilares se aplica la unanimidad como sistema general de decisión.

### - El Frontispicio común

Completan el Tratado los Títulos I (artículos **A** a **F**) y **VII** (artículos **L** a **S**), con las Disposiciones Comunes y Finales, respectivamente, que abarcan a los tres pilares antes citados. Se trata, pues, de un «*frontispicio*» común con disposiciones aplicables a toda la Unión y que establecen:

Unos objetivos generales (art. **B**): promueve un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores; refuerza la cohesión económica y social; establecimiento de una Unión Económica y Monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del Tratado; afirma la identidad de la Unión en el ámbito internacional; refuerza la protección de los derechos e intereses de los nacionales de los Estados miembros; desarrolla una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior; mantiene íntegramente el «*acervo*» comunitario y lo desarrolla según el procedimiento previsto en el art. **N. 2**.

La Unión respeta la identidad nacional de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basarán en los principios democráticos (art **F.1**).

La Unión respeta los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio de Roma de 1950 (art. **F.2**).

El principio de suficiencia de medios, introducido ante la insistencia de España, que consiste en dotar a la Unión de todos los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y realizar sus políticas (art. **F.3**).

El principio de subsidiariedad, como mecanismo de atribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros en las materias que no sean competencia exclusiva de la primera. Este mecanismo, mencionado en el art. **B**, opera conforme al art. **3 B**, en base a criterios de eficacia que se juzgan por la dimensión o los efectos de las acciones que se lleven a cabo. La subsidiariedad va a ser un elemento capital para combinar los esfuerzos de la Unión y de los Estados miembros, evitando conflictos y solapamientos. Contribuirá a evitar una hipertrofia legislativa por parte de Bruselas y las tendencias hacia el centralismo burocrático.

El principio de unidad institucional. La Unión tendrá las mismas Instituciones para los tres pilares. Se establece, pues, un marco institucional único en cuya cúspide se encuentra el Consejo Europeo (arts. **C** y **D**). El Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia serán las instituciones comunes que ejercerán sus competencias en las condiciones previstas en el Tratado (art. **E**).

Finalmente dentro del frontispicio común, en las Disposiciones Finales (título **VII**) se contienen dos artículos importantes: el **N**, que establece el principio de revisión que ahora veremos; y el **O**,

que modifica el antiguo artículo 237, referente a la ampliación de la Unión: en dicho artículo se indica que cualquier Estado europeo podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión. El Consejo deberá pronunciarse al respecto por unanimidad, después de consultar a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo. Todo ello será sometido a la ratificación en todos los Estados Miembros. Esta disposición es importante, ya que cualquier futura solicitud de adhesión deberá referirse al ingreso en la Unión y no simplemente en la Comunidad Europea, es decir, una adhesión que incorpore todo el acervo actual y el que se completa en Maastricht, incluyendo aspectos relativos a la **PESC** y asuntos de Justicia e Interior.

Como vemos, Maastricht no pretende ser el punto final de llegada. Su propia estructura, que incluye cláusulas evolutivas o «*pasarelas*», que prevén la posibilidad futura de que materias que ahora quedan en los dos pilares no comunitarios (**PESC**, Justicia e Interior), pasen al pilar comunitario, así como una disposición (art. **N**) que contempla la revisión del Tratado y convoca a este efecto una Conferencia Intergubernamental para 1996 (en la que se examinarán, no sólo las «*pasarelas*», sino otras cuestiones, como la ampliación del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión Consejo-**PE**), muestra claramente que se trata de una etapa más en la integración europea. Si bien supone un importante salto cualitativo con relación a la Comunidad ya existente, reforzando sus componentes supranacionales.

Pero la propia estructura del Tratado muestra que estamos todavía lejos de una Europa federal. Ante las fuertes reacciones que el término «*federal*» provocaba en algunos Estados miembros, sobre todo el Reino Unido, se optó por suprimir dicho término del artículo **A**. Como lo importante no era dejarse arrastrar por la mística de las palabras, sino aportar mejoras al Tratado que supongan un avance hacia una mayor integración, la frase que

calificaba el Tratado como una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa «*con una perspectiva federal*» se substituyó por otra en la que se dice que en esa Unión «*las decisiones serán tomadas de forma lo más cercana posible a los ciudadanos*». Esta última es una traducción directa del alemán de una definición de la estructura política de Alemania que, como todos sabemos, es precisamente un Estado federal. Estamos, pues, ante un eufemismo más a que nos tiene acostumbrados la técnica del compromiso en la negociación comunitaria. Pero la desaparición del vocablo no ha podido impedir que diversas disposiciones del Tratado (las relativas a la ciudadanía de la Unión y a la **UEM**, sobre todo) revelen un nítido tinte federalizante.

## LA UNION POLITICA

A continuación se resumen las principales innovaciones introducidas por el **TUE**, según los diferentes sectores, clasificadas siguiendo el esquema de los tres pilares antes mencionado, a saber:

**A.** Tratados Comunitarios, con referencias limitadas al Tratado **CEE** (que a partir de la entrada en vigor del **TUE** pierde la E final de Económica y se llamará Comunidad Europea) ya que las modificaciones en los Tratados **CECA** y Euratom son simples adaptaciones formales;

**B.** Disposiciones relativas a la **PESC**;

**C.** Disposiciones referentes a la cooperación en el ámbito de la Justicia y en los asuntos de Interior.

Aunque la Unión Económica y Monetaria forma parte del pilar comunitario, si bien con singularidades propias, la trataremos separadamente para su mejor comprensión.



## A. LA COMUNIDAD EUROPEA (TÍTULOS II, III y IV)

### 1. Modificaciones Institucionales

Estas modificaciones tienden, dentro de los condicionantes a que se ve sometido actualmente el proceso de construcción europea, a colmar el llamado «*déficit democrático*». Ya vimos antes en qué consistían las principales modificaciones introducidas en este campo. Por lo general puede afirmarse que se ha producido un reforzamiento de los poderes institucionales comunitarios frente a los Estados Miembros, sin que ello se vea afectado o limitado por el reforzamiento del Consejo Europeo. Veámoslo rápidamente:

#### \* Consejo Europeo

El Tratado de la Unión configura por vez primera al Consejo Europeo como el máximo órgano político de la Unión. Está compuesto por los Jefes de Estado y/o de Gobierno de los Estados Miembros, así como por el Presidente de la Comisión, asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Miembros y por un miembro de la Comisión. Se reúne al menos dos veces al año bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del país que ejerza la Presidencia del Consejo. Como cúspide política que es le compete impulsar el desarrollo de la Unión y fijar sus grandes orientaciones generales, tanto políticas como económicas (artículo D). En lo que se refiere a los asuntos relacionados con la **UEM**, una Declaración aneja (4) señala que el Presidente del Consejo Europeo invitará a los Ministros de Economía y Hacienda a participar en sus reuniones.

\* **Parlamento Europeo**

El Tratado refuerza los poderes del Parlamento al:

- atribuirle un «*derecho de evocación*», es decir, la facultad de solicitar a la Comisión que presente propuestas legislativas;

- generalizar el «*procedimiento de cooperación*» legislativa con el Consejo, establecido en su día por el Acta Única únicamente para algunos sectores;

- introducir un «*procedimiento de codecisión*» en algunas materias importantes (programa marco de investigación y desarrollo tecnológico, programa plurianual de medio ambiente, legislación sobre el Mercado Interior, etc). Este complejo procedimiento está recogido en el artículo **189 B** y consiste en un mecanismo de triple lectura en el que tanto el Consejo como el Parlamento se erigen en colegisladores, nombran en caso de desacuerdo un Comité de Conciliación y pueden, si persistiese el desacuerdo, bloquear cualquier decisión;

- fortalecer sus poderes de control político y financiero sobre la Comisión (doble investidura, comisiones de encuesta);

- reforzar sus mecanismos y medios de acción, tanto a través del derecho de petición como al aumentar los supuestos en los que se requiere su dictamen conforme (por ejemplo, en las decisiones sobre los Fondos Estructurales). En las Declaraciones anejas números **13** y **14**, y como coadyuvante para corregir el déficit democrático, se destaca la importancia de la participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión y de los contactos de éstos con el **PE**, que pueden reunirse bajo la forma de Conferencia de Parlamentos o «*assises*».

En otra Declaración aneja (15) se señala la necesidad de llegar a un acuerdo que permita adaptar el número de Diputados al Parlamento Europeo a la nueva situación y antes de las elecciones de 1994. Esta adaptación es necesaria, en primer lugar, por las mayores dimensiones de la República Federal de Alemania, y también con vistas a una Comunidad ampliada. En la misma Declaración se establece que se estudiará igualmente la cuestión relativa al número de Miembros de la Comisión.

#### \* Consejo

El Consejo de Ministros gana en capacidad de decisión y en eficacia, al aumentar sensiblemente los supuestos previstos para la toma de decisiones por mayoría cualificada. Pero también aumenta su autonomía y eficacia a través de dos nuevos mecanismos: el primero es el nuevo artículo 146, que señala que el representante de cada Estado Miembro es aquel de rango ministerial que está « *autorizado para comprometer al Gobierno de dicho Estado Miembro* », con lo que se pone de manifiesto que los representantes reunidos en el Consejo obligan a los Estados que representan. Hay que señalar, de pasada, que la modificación de este artículo obedece al deseo de algunos Estados Miembros de poder contar en el Consejo con un representante de nivel ministerial que no tiene porque ser necesariamente un « *Miembro del Gobierno* », como decía el viejo artículo 146. El segundo mecanismo queda oculto en la frase « *sin perjuicio del artículo 151* » que aparece en diversas disposiciones que se refieren a los órganos preparatorios de las decisiones en materia de Unión Económica y Monetaria, Política Exterior y asuntos de Justicia e Interior. Significa que se mantiene el papel centralizador del Comité de Representantes Permanentes (**COREPER**), ayudado por un Secretariado del Consejo, que queda considerablemente ampliado y reorganizado.

### \* Comisión

Aunque no se modifica la posición institucional de la Comisión, su papel se incrementa en la medida en que se amplían las competencias de la Comunidad. Pero al mismo tiempo queda más sometida que antes al control político y financiero del Parlamento Europeo, como antes veíamos. Al mismo tiempo, en el apartado 3 del artículo **158** se establece que, a partir de 1995, la Comisión se nombrará por un periodo coincidente con la legislatura del Parlamento Europeo. Esto, añadido al derecho de este último para censurar a la Comisión, supone una mayor dependencia política de esta última Institución respecto al Parlamento. En efecto, cada Parlamento tendrá «su» Comisión al coincidir sus periodos de ejercicio. En materia de **U.E.M.** la Comisión tiene menores poderes que en el resto del pilar comunitario, ya que muchas decisiones en este campo se reservan al Banco Central y al Consejo Europeo y los Estados Miembros mantienen cierta capacidad de iniciativa en materia económica y monetaria.

### \* Tribunal de Justicia

Ya hemos visto como el **TUE** (artículo **171**) introduce la posibilidad de que el Tribunal de Justicia imponga sanciones económicas a los Estados Miembros que no cumplan una segunda sentencia condenatoria sobre un mismo caso. Esto supone una clara mejora para la aplicación del derecho comunitario y por tanto para la eficacia de la Unión.

### \* Tribunal de Cuentas

El nuevo Tratado eleva el Tribunal de Cuentas al rango de Institución comunitaria, concediéndole poderes acrecentados para un control completo y sistemático de la legalidad y la

conformidad de todos los gastos comunitarios y del sistema financiero de la Unión.

### \* **Comité de las Regiones**

Se ha creado un Comité de las Regiones de carácter consultivo, que representa un paso importante para que se tengan en cuenta, a nivel comunitario, los intereses y puntos de vista de las distintas regiones y entidades locales de la **CEE**. Tendrá 189 miembros de los que 21 corresponderán a España.

España, al igual que otros países que tienen una estructura jurídico-territorial análoga, ha jugado un papel significativo para su creación, en coherencia con el sistema constitucional español.

## **2. La Ciudadanía de la Unión**

Hasta Maastricht, la Comunidad carecía de una auténtica vertiente humana que trascendiese los aspectos puramente económicos. Por esta razón, entre otras, el ciudadano se desinteresaba de la construcción europea. Los escasos precedentes de iniciativas para colmar esta laguna (algunas Resoluciones del Parlamento y del Consejo Europeo, basadas principalmente en el Informe Adonnino de 1985) no constituyeron una masa crítica suficiente para lograr una verdadera Ciudadanía de la Unión, entendida como un conjunto de derechos políticos, sociales y económicos de los ciudadanos garantizados por la Unión, que se suman a los que disfrutan por su condición de nacionales de un determinado Estado miembro. Esta innovación responde a una iniciativa española y está recogida en un capítulo específico del **TUE** (s 8 y 8 A al E).

Este concepto se articula en torno a los tres elementos siguientes:

- Otorga tres nuevos derechos a los nacionales de los Estados miembros: libre circulación, derecho de residencia y derecho a votar y a ser elegido en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo. Precisamente por esta cuestión del voto de los ciudadanos comunitarios, diversos Estados miembros - entre ellos España- han tenido que modificar sus Constituciones. Estos derechos no sustituyen a los derechos nacionales sino que son adicionales a los que cada ciudadano tiene por su propia nacionalidad. Es un primer paso real y esencial para el establecimiento de un gran espacio sin fronteras para las personas.

- Crea una serie de instrumentos para proteger al ciudadano europeo: derecho de petición ante el Parlamento Europeo, establecimiento de la figura del Defensor del Pueblo a nivel de la Unión, protección diplomática o consular de los nacionales comunitarios en terceros países por las Embajadas y Consulados de todos los Estados miembros.

- Prevé un procedimiento para incorporar nuevos derechos para el ciudadano (informe trienal de la Comisión y decisiones del Consejo por unanimidad), lo que exigirá la aprobación por los Doce Parlamentos de los Estados miembros pero no requerirá una modificación del Tratado de la Unión.

### 3. Competencias de la Comunidad en el marco de la Unión Política

El **TUE** mantiene las anteriores competencias comunitarias, amplía las existentes en algunos ámbitos y crea nuevas políticas y acciones comunitarias. Ello puede resumirse de la forma siguiente:

#### 3.1. Mantenimiento de las actuales políticas

Son las relativas a la Unión aduanera, a la realización del Mercado Interior y a las políticas comunes tradicionales (políticas agrícola, pesquera, de transportes y comercial).

Conviene resaltar que el **TUE** no ha modificado, salvo excepciones irrelevantes, las reglas existentes en el Tratado de Roma en estos ámbitos. Por consiguiente, no cabe atribuir a Maastricht los posibles desajustes o efectos secundarios que se producen por la eliminación de las fronteras interiores o por la aplicación de las políticas comunes, como son por ejemplo las dificultades que surgen de vez en cuando en el sector agrícola, las secuelas de las reestructuraciones industriales o el déficit comercial.

Conviene señalar aquí que, si bien las relaciones exteriores de la Comunidad, en su acepción tradicional de política comercial, permanecen intactas, un nuevo artículo 228 y el 228 A sistematizan de una manera global la actuación comunitaria en esta importante materia.

#### 3.2. Reforzamiento de las políticas comunitarias existentes

El reforzamiento de algunas políticas comunitarias previstas en el Tratado de Roma y el Acta Unica (medio ambiente, investigación y desarrollo, formación profesional) completa la acción

de la Comunidad en los campos en los que la acción nacional no resulta suficiente para atender a los desafíos que trascienden las fronteras de un Estado. En efecto:

En materia de Medio Ambiente (arts. 130 R, S y T) el paso de la regla de voto de la unanimidad a la mayoría cualificada para la adopción de las decisiones del Consejo facilitará la defensa y protección de dicho medio, especialmente en cuestiones que afectan al planeta y a grandes áreas que desbordan los territorios de cada Estado miembro (efecto invernadero, defensa del medio marino, emisiones a la atmósfera). La protección de un entorno sano, la calidad de vida y los efectos transnacionales del medio ambiente justifican plenamente reforzar esta política comunitaria. No obstante las cuestiones de fiscalidad, de ordenación del territorio y la política del agua, por sus implicaciones evidentes, seguirán siendo objeto de decisiones por unanimidad. El Fondo de Cohesión se habilita para financiar, junto con las infraestructuras del transporte, las acciones medioambientales que decidan los Estados beneficiarios para la aplicación de la legislación comunitaria.

La Investigación y Desarrollo (**I+D**) es vital para mantener la competitividad de la industria europea. Los grandes proyectos, la difusión de la tecnología, la cooperación y el trabajo común entre Universidades y empresas de varios Estados miembros, son razones suficientes para fortalecer esta política que se introdujo en el Acta Unica para mejorar la competitividad de la **CEE** en el mercado mundial, especialmente frente a Japón y a Estados Unidos (arts. 130 F a P). Se aplica la regla de la mayoría cualificada, a excepción del programa marco, que se adopta por unanimidad.

La formación profesional (art. 127) es un elemento también determinante en la competitividad económica a escala plane-



taria. Las acciones comunitarias previstas en el Tratado aportarán un valor añadido al permitir el intercambio y la difusión de experiencias nacionales, facilitarán la adaptación en procesos de reconversión, así como los ajustes industriales, y mejorarán la formación profesional permanente. Las decisiones en este campo se adoptan por mayoría cualificada.

La Europa Social. El nuevo Tratado representa en materia social un salto cualitativo importante. En efecto, en el Tratado de Roma solamente se regulaban los aspectos sociales relacionados con la libre circulación de los trabajadores, se preveía el establecimiento de principios en materia de formación profesional y se creaba un Fondo Social Europeo para coadyuvar a la realización de programas sociales nacionales de acceso al empleo y de financiación de programas de formación profesional. El Acta Unica no modificó esta situación ya que únicamente incluyó como competencia adicional la de la seguridad e higiene en el trabajo. El Tratado de la Unión colma la importante laguna en esta materia y establece las bases jurídicas para poder legislar a «11 ».

Nos encontramos, pues, ante una anomalía jurídico-política incontestable y que constituye el primer caso de una «*Europa de geometría variable*». En efecto, ante la negativa del Reino Unido que se oponía a cualquier avance social, y para posibilitar que los otros once países pudieran disponer de una auténtica política social a nivel de la Unión, los Doce convinieron aprobar un Protocolo que establece una auténtica política social, pero que se aplicará únicamente por once Estados miembros (excluyendo por ahora al Reino Unido). Los mecanismos y los efectos de ese Protocolo serán plenamente comunitarios (la Comisión propondrá, el Consejo decidirá con la colaboración del Parlamento, se podrá recurrir ante el Tribunal de Justicia, etc). La regla general de voto es la mayoría cualificada del Consejo, aunque se estable-

cen algunos temas que requieren la unanimidad, especialmente los que pueden afectar a los equilibrios macroeconómicos esenciales (Seguridad y Protección sociales, contribuciones financieras, etc.). Por otra parte, se potencia un diálogo social entre los agentes sociales y la Comisión a escala europea.

De esta suerte, y aunque de manera incompleta y defectuosa, la Unión incorpora, por fin, esta nueva dimensión social comunitaria, que es absolutamente imprescindible en una Unión Política, Económica y Monetaria.

### 3.3. Nuevas políticas y acciones comunitarias

Las materias a las que el nuevo Tratado extiende la competencia comunitaria «*strictu sensu*» (se excluye, por tanto, la **PESC**), por primera vez y de manera expresa a nivel de derecho primario, aunque con diferentes procedimientos de decisión y ámbitos de acción, son las siguientes: política de visados, educación y juventud, cultura, sanidad pública, protección de los consumidores, grandes redes transeuropeas de transportes, telecomunicaciones y energía, industria, y cooperación al desarrollo.

Además en la Declaración nº1 aneja de Acta Final se prevé explícitamente la posibilidad de ampliar la competencia comunitaria a los ámbitos de la energía, la protección civil y el turismo, a través del procedimiento del artículo N y sobre la base de un Informe que la Comisión deberá presentar al Consejo a más tardar en 1996.

Todo ello sin perjuicio del mantenimiento en el nuevo Tratado del antiguo artículo 235, verdadero «*comodín*», que permite a la Comunidad legislar en materias no previstas por el Tratado cuando ello resulte necesario para lograr uno de los objetivos de la Comunidad. En tales casos, el Consejo, por unanimidad, a

propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento, adoptará las disposiciones pertinentes.

La incorporación de nuevas políticas y acciones comunitarias, ejercicio al que contribuyó España activamente durante la negociación, aportará, sin perjuicio de la aplicación a las mismas del principio de subsidiariedad, un indudable valor añadido sobre las acciones nacionales en esos campos. En efecto:

La política de visados es una materia, hasta ahora intergubernamental, que queda incluida dentro del Tratado de la Comunidad Europea (art. 100 C), pasando por tanto a estar sometida a sus mecanismos propios. Hasta 1996 las decisiones del Consejo sobre la lista de países a los que se exigirá visado se decidirá por unanimidad y, posteriormente, por mayoría cualificada.

En materia educativa (arts. 126 y 127) se sientan las bases para acelerar la movilidad de los estudiantes, potenciando los actuales programas (Erasmus, Lingua, Comett), fomentando el reconocimiento académico de títulos y periodos de estudio, así como el desarrollo de la educación a distancia. Permite, además, desarrollar la dimensión europea de la enseñanza, principalmente a través del refuerzo del aprendizaje y de difusión de las lenguas de los Estados miembros.

La ampliación de conocimientos y la difusión de la cultura (arts. 128 y 129) permitirá una mejor comprensión de la historia de Europa, superando los tradicionales tópicos nacionalistas. Igualmente contribuirá a afrontar el desafío de la Televisión de Alta Definición y a desarrollar una producción audiovisual propia, frente a la creciente competencia de los Estados Unidos o Japón. No se trata, pues, simplemente de una confrontación tecnológica, sino que además está en juego la conservación de la identi-

dad y la riqueza cultural europea.

En el ámbito de salud pública (art. 129), las acciones comunitarias permitirán poner en común los recursos para luchar contra las grandes enfermedades (cáncer, **SIDA**, cardiovasculares) que exigen muy importantes medios de investigación.

En materia de protección de consumidores (art. 129 A), la Comunidad podrá legislar, para proteger la seguridad e intereses económicos de los consumidores. Esta nueva política es necesaria para que la salud y la seguridad del consumidor queden garantizadas en el gran espacio económico en que circularán libremente mercancías y servicios.

Se establece como nueva competencia de la Unión la promoción y realización de grandes redes transeuropeas de infraestructura del transporte terrestre, marítimo y aéreo, energía y telecomunicaciones (arts. 129 B, C y D). Todo ello para garantizar la creación e interconexión de redes tecnológicas homogéneas que cubran todo el territorio de la Unión, principalmente sus zonas periféricas.

El Tratado incorpora, por primera vez, una disposición que habilita al Consejo para tomar decisiones en materia industrial (art. 130) con el fin de facilitar los ajustes y las reconversiones industriales, favorecer la innovación tecnológica y promover mejor la competitividad de las empresas comunitarias, principalmente las pequeñas y medianas empresas.

Por último, se introduce en el Tratado de Roma la cooperación al desarrollo (arts. 130 U, V, W, X e Y), que permitirá poder seguir realizando una política de cooperación más integrada, más coherente y con mayores medios. Hay que destacar aquí la aplicación del sistema de votación del art. 189 C (mayoría

cualificada del Consejo, en co-decisión con el Parlamento Europeo) lo que sin duda agilizará el proceso de toma de decisiones en este ámbito. La Comunidad, con sus Estados miembros, podrá así consolidarse como el mayor donante mundial a países en vías de desarrollo, contribuyendo con ello a suavizar las tensiones Norte/Sur.

#### **4. La Cohesión Económica y Social**

La Unión ha consagrado como uno de sus objetivos fundamentales el fortalecimiento de la cohesión económica y social, considerándola como uno de sus pilares fundamentales.

Se define a la cohesión como un factor necesario para posibilitar un desarrollo armonioso de la Comunidad. El concepto tiene una fuerte carga política: no se trata de un mecanismo paternalista sino de un elemento de solidaridad básico para desarrollar la Unión, que implícitamente implica que las diferencias de renta y las diferencias de riqueza se reduzcan o al menos se mantengan en límites aceptables.

Nuestro país, con el apoyo de Portugal, Grecia e Irlanda, ha encabezado esta negociación consiguiendo un acuerdo de todos en el nuevo Tratado, consistente en:

- La configuración de la cohesión, no ya como una política, sino como un objetivo principal y básico de la Unión y de la Comunidad.

- La creación de un nuevo Fondo de Cohesión con cargo a recursos comunitarios, de carácter estatal. Se dispone que sean beneficiarios de este Fondo los Estados miembros que tengan una renta per cápita inferior al 90% de la media comunitaria -en la actualidad, España (79%), Irlanda (67%), Portugal (57%) y Grecia

(54%), según datos de 1991- y que cuenten con un Programa de Convergencia dirigido a cumplir las condiciones de disciplina presupuestaria fijadas en el Tratado. Se destinará a la financiación de proyectos de inversión de infraestructuras del transporte (redes transeuropeas) y a programas de medio ambiente. El Fondo de Cohesión representa un salto cualitativo al ser concebido, no sólo desde un punto de vista regional, sino interestatal.

- La aprobación de un Protocolo de Cohesión Económica y Social que:

Consagrará la cohesión como un concepto integral y global. La cohesión no solamente se tendrá en cuenta al desarrollar las políticas sino a la hora de «formularlas», lo que permitirá adoptar «políticas cohesivas» impregnando muchas decisiones y acciones comunitarias de elementos de solidaridad. Esta mejora es fundamental para el desarrollo de la Unión.

Modificará el actual sistema de ingresos (recursos propios) para tener más en cuenta «la capacidad contributiva» de los Estados miembros (esto es, su riqueza relativa) y para corregir sus elementos regresivos, en especial el tercer recurso de base **IVA**, que penaliza relativamente más a los países menos desarrollados (con un porcentaje de consumo proporcionalmente mayor en relación con el de inversión).

Mejorará los porcentajes y las condiciones de la cofinanciación comunitaria para los países más desfavorecidos, lo que posibilitará una menor aportación relativa del Presupuesto nacional español.

Dará mayor flexibilidad a la gestión de los Fondos Estructurales (extensión a proyectos en las áreas de sanidad y educación).

- El Tratado incluye asimismo una Declaración (26) sobre las regiones «*ultraperiféricas*» (de las que forma parte Canarias) que permite consolidar el status diferenciado que merecen las Islas, dentro de la CEE, por sus condicionantes permanentes de lejanía, insularidad y falta de recursos naturales.

El Tratado de la Unión es un Tratado Marco que exige un posterior desarrollo, razón por la que la aplicación de las nuevas normas introducidas, tanto en el Tratado (el nuevo Fondo de Cohesión está establecido en el nuevo artículo 130 D) como en el Protocolo de Cohesión, deben ser objeto de concreción por las Instituciones comunitarias. En este sentido es de destacar el denominado «*Paquete Delors II*», propuesta de la Comisión para fijar la previsión de ingresos y gastos de la Unión durante los años 1993 a 1997, y que constituyó la base de la decisión del Consejo Europeo de Edimburgo (Diciembre de 1992) aprobando las «*Perspectivas Financieras*» de la Comunidad para los próximos siete años. En dicha decisión, los fondos destinados a la cohesión económica y social, que en 1992 totalizaban 18.559 millones de Ecus, alcanzarán la cifra de 30.000 millones en 1999. De este importe, los 4 países menos prósperos (España, Grecia, Irlanda y Portugal) duplicarán las cantidades que hasta ahora tenían asignadas para sus regiones más atrasadas, incluido un nuevo Fondo de Cohesión de carácter estatal, que se les asigna en exclusiva a dichos 4 países. España, en concreto, con esta decisión obtendrá al fin del periodo en torno a un 115% más de lo que recibía en 1992.

En la economía mundial se compite sin el apoyo de mecanismos de solidaridad internacional. En el espacio comunitario se ha logrado una concepción de la integración que supera la idea del mero mercado para dotarla de elementos de solidaridad que facilitan la modernización de las economías menos prósperas para permitir su más armoniosa inserción entre el conjunto de la

Unión. A tal fin, nuestro país recibirá de la Comunidad en los próximos 7 años una cantidad cercana a los 6 billones de pesetas.

## **B. POLITICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMUN (PESC) (TITULO V)**

La Política Exterior y de Seguridad Común (**PESC**) es la sucesora de la actual Cooperación Política Europea (**CPE**). La Cooperación Política Europea es un sistema de consultas y coordinación de aspectos concretos de política exterior de los Estados miembros, que nació hace más de 20 años, aunque su existencia sólo se viera generalizada en el Acta Unica, y que contribuyó meritoriamente a configurar una incipiente realidad de los Doce en la escena internacional. Sin embargo, el nuevo contexto internacional que sustituye a la guerra fría ha puesto claramente de relieve algunas de sus limitaciones, sobre todo: su carácter estrictamente intergubernamental (las decisiones son por consenso, deciden los Estados miembros y no el Consejo, la Comisión no tiene derecho de iniciativa, etc.); su carácter voluntario y no obligatorio, el predominio de lo declarativo sobre la acción; tratamiento insuficiente de la seguridad y la ausencia total de la defensa.

Para hacer frente a estas limitaciones y a la necesidad de que la Unión pueda actuar con una sola voz en el ámbito internacional, se crea la **PESC** como uno de los tres pilares básicos de la Unión. Como el terreno en el que se desenvuelve es sumamente sensible y afecta directamente a la soberanía de los Estados, el resultado alcanzado no es verdaderamente una Política Exterior y de Seguridad Común, y mucho menos una política de defensa. Es, tan sólo, un paso más en esa dirección dentro del proceso de integración, que habrá de revisarse en 1996.



La **PESC** se configura como algo global y progresivo: global porque aspira a cubrir todas las áreas de política exterior y de seguridad (art. J 1.1.), y progresiva porque empieza concentrándose en determinadas áreas donde los Estados miembros tienen importantes intereses comunes para irse desarrollando gradualmente en función de las necesidades de cada momento (art. J 10).

Las innovaciones más relevantes en este ámbito son las siguientes:

- La incorporación plena de la seguridad y la inclusión incipiente y evolutiva, pero en todo caso de forma críptica (*«definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común»*) de la dimensión de defensa (art. J 4).

- Un nuevo marco institucional bajo los principios de *«unidad»* (marco institucional único) y de *«coherencia»* (integración de los instrumentos diplomáticos y la panoplia de medios comerciales de la Unión, aprovechando así en política exterior la fuerza alcanzada en el mundo por la Comunidad en lo económico). Es el Consejo y no los Estados miembros el que decide; la Comisión comparte un derecho de iniciativa con los Estados; y el Secretariado se refuerza y se incardina dentro de la Secretaría del Consejo.

- Reforma la mecánica de decisión, mediante el paso del consenso a la unanimidad (las abstenciones no impiden una decisión) para las decisiones de carácter general e introduce la posibilidad de toma de decisiones por mayoría cualificada en determinados supuestos (decisiones de gestión).

- Mayor disciplina nacional: la **PESC** tendrá un carácter más

vinculante para los Estados miembros que la Cooperación Política Europea. Se fomenta el abandono del veto y el recurso a la abstención. En una Declaración aneja (27), se dice que cuando exista una mayoría cualificada a favor de una decisión, los Estados miembros evitarán, en la medida de lo posible, impedir una decisión unánime.

- Mecanismos de acción común. Al ser un instrumento progresivo, la **PESC** es susceptible de ampliación. En un primer momento habrá lo que se llama una «*cooperación sistemática*», es decir algo similar a la actual Cooperación Política pero reforzada con algunas «*acciones comunes*». En un futuro se irá incrementando gradualmente el número y el ámbito de las «*acciones comunes*», que ha sido fijado en esta primera fase por el Consejo de Lisboa. Pues bien, en las cuestiones en que se decida una «*acción común*», la actuación colectiva de los miembros, dirigida por la Presidencia, tenderá a convertirse en principal y la actuación nacional irá revistiendo un carácter subsidiario. Al Consejo Europeo le corresponde fijar por consenso las orientaciones generales de las «*acciones comunes*», y al Consejo de Ministros determinar los medios, procedimientos, alcance y duración de cada «*acción común*», por unanimidad. Y, como ya hemos visto, el propio Consejo puede decidir (por unanimidad) dentro de cada «*acción común*» qué cuestiones se aprobarán posteriormente por mayoría cualificada. (art. J 3).

En lo que se refiere, concretamente, a la seguridad y defensa, las disposiciones pertinentes se encuentran en un artículo del **TUE** (J.4) y dos Decisiones anejas aprobadas por los miembros de la Unión Europea Occidental (**UEO**). En el desarrollo de su dimensión de defensa, que es complementaria con la Alianza Atlántica, la Unión se valdrá de la **UEO**, que forma parte del desarrollo de la Unión Europea y elaborará y pondrá en práctica decisiones y acuerdos de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de

defensa. La **UEO** se sitúa, pues, bajo una doble perspectiva de componente defensivo de la Unión y como medio de fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica. Hay que resaltar que cuestiones relativas a la defensa no están sometidas a los procedimientos de « *acciones comunes* », lo que significa que, en todo caso, rige el principio de unanimidad.

### C. LA COOPERACION EN LOS AMBITOS DE LA JUSTICIA Y DE LOS ASUNTOS DE INTERIOR (TITULO VI)

Se trata de uno de los temas más sensibles para la cooperación entre Estados, por afectar íntimamente a su soberanía. De ahí que, hasta ahora, se haya mantenido en ámbitos estrictamente intergubernamentales (art. 220 del Tratado **CEE**). El Acta Unica sólo incluía una novedad, el artículo 8 A, que establece un espacio sin fronteras interiores para la circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Este artículo es objeto de interpretaciones contradictorias: una mayoría de Estados miembros es partidaria de la interpretación amplia, mientras que algunos otros (el Reino Unido sobre todo, pero también Dinamarca e Irlanda) dicen que la desaparición de las fronteras no equivale necesariamente a la eliminación de controles. El resultado de todo ello ha sido una multiplicidad de foros para tratar estos temas, siempre con carácter intergubernamental (grupo de coordinadores para la libre circulación de personas; el Grupo **TREVI**, de Ministros de Interior; reuniones de Ministros de Justicia, etc.) y una dificultad de llegar a acuerdos en materias vitales como son la cooperación para la lucha contra el terrorismo y el tráfico de drogas. El **TUE** supone un salto cualitativo en este ámbito, ya que, por una parte, « *comunitariza* » una materia perteneciente al mismo, como es la política de visados, recogida en el nuevo artículo 100 C, y a la que nos hemos referido al describir el « *pilar* » comunitario. Por otro lado, y como compromiso entre las tendencias integradoras e intergubernamentales, el **TUE** recoge una serie de disposiciones

en estos ámbitos dándoles un tratamiento que es un híbrido entre lo intergubernamental y lo comunitario, por lo que constituye el famoso « *tercer pilar* » del Tratado (título VI).

Ahora bien, dentro de las cuestiones consideradas como de « *interés común* » por el TUE, que están incluidas en este pilar, hay un grupo de ellas que, aunque hoy por hoy no están comunitarizadas, son susceptibles de serlo en el futuro. Mientras hay otras cuya comunitarización no está prevista. Veámoslas:

### 1. Materias susceptibles de « *comunitarización* »

Están recogidas en los seis primeros apartados del artículo K, 1 del TUE. La posibilidad de extender el ámbito de las competencias a ciertas materias se basa en lo establecido en el artículo K 9 (iniciativa de la Comisión o de un Estado miembro y la decisión del Consejo por unanimidad). Tales materias son:

- Política de asilo. Hay que tener en cuenta, además, la Declaración número 31 en la que se señala la prioridad de estos temas y la necesidad de adoptar, a principios de 1993, una acción común destinada a armonizar algunos de sus aspectos, previéndose incluso que el Consejo extienda el artículo 100 C a esta materia.

- Normas por las que se rige el cruce de personas por las fronteras exteriores a los Estados miembros y controles sobre las mismas.

- Política de inmigración y políticas relativas a los nacionales de países terceros (condiciones de acceso y de circulación; condiciones de estancia, acceso, empleo y reagrupación familiar; lucha contra la inmigración irregular).

- Lucha contra la toxicomanía y el fraude a escala internacionales (excluidos los aspectos cubiertos por los tres últimos apartados del artículo K 1, que luego veremos).

- La cooperación judicial en materia civil.

## 2. Materias cuya comunitarización no está prevista

Se recogen en los tres últimos apartados del artículo K 1, y son:

- La cooperación judicial en materia penal.

- La cooperación aduanera.

- La cooperación para la prevención y lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional. En esta importante materia se prevé la creación de **EUROPOL**, propuesta por la delegación alemana, que consistirá en un sistema de intercambios de información dentro de una oficina europea de policía. La decisión de crear esta oficina tuvo lugar en el Consejo Europeo de Lisboa, limitando su actividad en un primer momento a la lucha contra la droga. Parece que nos encontramos en este caso ante un embrión de agencia federal de lucha contra la delincuencia a escala europea.

## LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

### 1. Justificación y ventajas de la Unión Económica y Monetaria

La Unión Económica y Monetaria ha sido siempre una vieja aspiración de la Comunidad, ya que es un elemento imprescindible para la plena realización del Mercado Único. Solamente con la introducción de una moneda única y el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria podremos perfeccionar este gran mercado y obtener todas sus ventajas.

La Unión Económica y Monetaria es, pues, el complemento natural y necesario del objetivo del Mercado Único sin fronteras interiores y, para que sea verdaderamente eficaz, requiere también en paralelo, como ya hemos visto, un salto institucional cualitativo que convierta a la Comunidad en algo mucho más cercano a una Unión Política.

Aunque el Tratado de Roma no menciona la Unión Económica y Monetaria, ya en el año 1969, en la Cumbre de La Haya, se formula por primera vez este objetivo y al año siguiente aparece el Informe Werner que preconiza la necesidad de avanzar hacia el mismo. Desde entonces hasta el Tratado de la Unión Europea han pasado más de veinte años.

No se trata de enumerar aquí todas las iniciativas aparecidas en esos años en este ámbito. Debemos simplemente recordar con ello que los fundamentos de la Unión Económica y Monetaria no son nuevos en el proceso de construcción comunitaria.

Lo que sí es sin embargo una novedad es que, con el Tratado de Maastricht y por primera vez en la historia de la Comunidad,

la Unión Económica y Monetaria aparece ya hoy como una meta alcanzable en un espacio razonable de tiempo.

Según diversos estudios, el establecimiento de la **UEM** y de la moneda única tendrá como principales ventajas para la Comunidad, y para España dentro de ella, las siguientes:

Supondrá un estímulo muy importante para la economía comunitaria en su conjunto. La Comisión ha calculado un crecimiento adicional del 0'7% anual del **PNB** comunitario durante 10 años.

Debería asimismo producir una reducción de los tipos medios de interés, al fusionarse definitivamente los mercados financieros nacionales y al afianzarse entre el público la idea de estabilidad de precios.

Suprimirá los costes de transacción y de operaciones de cambio entre monedas que un informe publicado por la Comisión cifra en un ahorro de 15.000 a 20.000 millones de **ECUS** anuales (si un ciudadano español cambiase hoy sus pesetas sucesivamente en los restantes Estados miembros de la Comunidad habría perdido casi el 50% de su valor únicamente en comisiones de cambio).

Facilita el funcionamiento del mercado al aumentar la competencia y la transparencia de los precios al estar todos denominados en una misma moneda.

El **ECU** se podría convertir en la más importante moneda internacional, compitiendo con el dólar y el yen. Permitirá que las empresas, bancos y ciudadanos comunitarios puedan realizar la mayor parte de sus operaciones en su propia moneda. La Comunidad, que es ya la primera potencia comercial del mundo con

casi el 40% de los intercambios internacionales, conseguiría también así un papel de liderazgo monetario.

Por último, se asegura a los agentes económicos y a los ciudadanos en general la irreversibilidad y la credibilidad del proceso de Unión Monetaria, que sería mucho menos evidente si cada país pudiese conservar en paralelo su antigua moneda.

## 2. Las fases o etapas de la Unión Económica y Monetaria

Las disposiciones que sobre la Unión Económica y Monetaria establece el Tratado de la Unión Europea tienen su origen - como vimos antes - en la elaboración de un Informe por un «Comité de Sabios» (denominado habitualmente «Informe Delors») que sirve de base para que en Junio de 1989, durante la Presidencia española de la Comunidad, el Consejo Europeo de Madrid decida iniciar la primera fase de la Unión Económica y Monetaria el 1 de julio de 1990. De este modo se ponía en marcha un proceso que sería concretado en el Tratado de Maastricht (Titulo VI del Tratado **CEE**, esto es, dentro del pilar comunitario) y por el que la Unión Económica y Monetaria se alcanzará en tres fases o etapas (arts. 109 E a M):

### Primera fase

En esta primera etapa iniciada el 1 de julio de 1990 y en la que nos encontramos ya, los Estados miembros renuncian progresivamente a la financiación monetaria de los déficits, liberalizan los movimientos de capital, se comprometen a presentar programas de convergencia económica (varios Estados miembros, como España, lo han hecho ya y el resto lo hará en el futuro) y a iniciar el proceso que conduzca a la independencia de los Bancos Centrales nacionales.



## Segunda fase

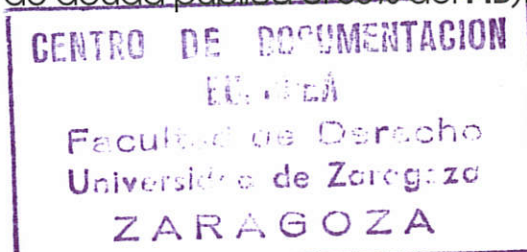
El 1º de enero de 1994 entraremos en la segunda etapa de la **UEM** con un compromiso de convergencia reforzada de nuestras economías, una mayor cooperación entre las políticas monetarias nacionales, la creación del Instituto Monetario Europeo y la obligación de no modificar la composición por monedas actual del Ecu (lo que se ha llamado la « congelación del Ecu », que en la práctica equivale a su reforzamiento ya que cada revisión quinquenal ha llevado a un progresivo debilitamiento al haberse incrementado el peso relativo de las monedas más débiles en su composición).

## Tercera fase

Antes del 1º de enero de 1997 el Consejo Europeo deberá decidir, por mayoría cualificada y si al menos 7 Estados miembros cumplen las condiciones establecidas en el Tratado, sobre el tránsito a la etapa final. En todo caso ésta se iniciará el 1º de enero de 1999 con los Estados que cumplan estas condiciones, con independencia de su número. Y supondrá la creación del Banco Central Europeo, la fijación irrevocable de tipos de cambio y el establecimiento de una moneda única, el **ECU**. Tanto el Reino Unido como Dinamarca se han reservado el derecho -reconocido en sendos Protocolos anejos al Tratado- de no ingresar («*opting out*»), si así lo deciden, en la etapa final de la **UEM**.

Las condiciones (la llamada «*convergencia nominal*») que deberán cumplir los Estados miembros que quieran acceder a la etapa final y compartir la misma moneda están fijadas claramente en el Tratado (art. 109 J):

- Suficiente disciplina presupuestaria (el déficit público no deberá superar el 3% del **PIB** ni el volumen de deuda pública el 60% del **PIB**).



- Estabilidad de precios (inflación no superior en 1,5 puntos a la media de los tres países que la tengan más baja).

- Mantenimiento durante dos años en los márgenes normales de fluctuación del Sistema Monetario Europeo.

- Tipos de interés a largo plazo que no excedan en 2 puntos a los de la media de los tres países con mejor estabilidad de precios.

Para una mejor comprensión del contenido y objetivos de la **UEM** debemos distinguir -como lo hace el Título VI del Tratado- entre la Unión Económica y la Unión Monetaria.

### 3. La Unión Económica

En una Unión Económica y Monetaria, y a diferencia de lo que ocurre con la política monetaria, la política económica no requiere según el Tratado el mismo grado de unicidad. Por ello buena parte de las competencias de la política económica seguirá correspondiendo a los Estados miembros, incluso en la última etapa de la **UEM**.

No obstante, es preciso que los Estados miembros coordinen sus políticas económicas en el seno del Consejo de Ministros, considerándolas como una cuestión de interés común, con arreglo a las orientaciones generales que establezca el Consejo Europeo a fin de alcanzar los siguientes objetivos que establece el Tratado (art. 2):

- Un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas.

- Un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente.

- Un alto grado de convergencia de los resultados económicos.

- Un alto nivel de empleo y de protección social.
- La elevación del nivel y de la calidad de vida.
- La cohesión económica y social.
- La solidaridad entre los Estados miembros.

En la Unión Económica merecen destacarse tres aspectos:

### **3.1. Reglas de disciplina presupuestaria de los Estados miembros:**

Prohibición de financiar los déficits públicos recurriendo a los Bancos Centrales o a mecanismos coactivos de colocación de deuda pública (art. 104).

Ni la Comunidad ni los Estados miembros podrán asumir o responder de los compromisos de los Gobiernos centrales, Autoridades regionales o locales de los demás Estados miembros. Es decir, que cada deudor debe ser responsable de sus propias deudas sin que puedan ser garantizadas por la Comunidad o por otros Estados miembros (art. 104 B).

Prohibición de los déficits públicos excesivos (art. 104 C). En las disposiciones del Tratado y en sus Protocolos anejos se establecen claramente limitaciones a los déficits públicos para evitar lo que algunos expertos denominan « *la trampa de la deuda* » (el déficit engendra deuda, que a su vez genera carga de intereses y el pago de los mismos aumenta nuevamente el déficit).

Para garantizar la observancia de estas reglas de disciplina presupuestaria el Tratado prevé la posibilidad -en casos de reiterado incumplimiento- de que el Consejo de Ministros adopte en relación con el Estado miembro infractor, tras un informe de la Comisión, recomendaciones públicas o incluso determinadas

sanciones (informaciones adicionales en la emisión de obligaciones, suspensión de los préstamos del BEI, depósitos sin intereses o multas de una magnitud apropiada).

Es importante tener en cuenta que cuando el Tratado de la Unión Europea establece limitaciones al déficit público de un Estado miembro, comprende con ello tanto a la Administración Central (incluida la Seguridad Social) como a las Administraciones autonómicas o regionales y a las locales.

### **3.2. Coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros (art. 103)**

Los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo de Ministros, con arreglo a las orientaciones generales que establezca el Consejo Europeo.

Con el fin de garantizar una estrecha coordinación y supervisión de las políticas económicas de los Estados miembros, el Consejo procederá periódicamente, sobre la base de informes presentados por la Comisión, a la « *vigilancia multilateral* » de la evolución económica de cada uno de los Estados miembros y de la Comunidad. Si se comprueba que la política económica de un Estado miembro contradice las orientaciones generales elaboradas por el Consejo Europeo, el Consejo podrá, por mayoría cualificada, formular las necesarias recomendaciones que en su caso podrán también ser hechas públicas.

### **3.3. Mecanismo específico de apoyo financiero**

El Tratado contempla un mecanismo específico de apoyo financiero para Estados miembros en casos de dificultades gra-

ves ocasionadas por acontecimientos excepcionales que escapen a su control o por catástrofes naturales. Para tales supuestos está prevista la posibilidad de conceder ayudas comunitarias al Estado miembro en cuestión (art. 103 A, 2).

## 4. La Unión Monetaria

La Unión Monetaria se caracteriza esencialmente por el establecimiento de una moneda única, el **ECU**, y por la creación de una institución monetaria responsable de emitir esa moneda única que será el Sistema Europeo de Bancos Centrales (integrado por el Banco Central Europeo y los Bancos Centrales de todos los Estados miembros).

### La moneda: el ECU

La adopción de una moneda única (arts. B y 109 L. 4 y 5), en lugar de mantener monedas nacionales con tipos de cambio fijos o de introducir una decimotercera moneda común, no tendrá un carácter sólo simbólico sino que marcará un paso decisivo en la construcción europea. Ya hemos visto las ventajas que, para la Comunidad y para España, supondrá la introducción de la moneda única en la etapa final de la **UEM** (incremento del comercio, supresión de costes de transacción, reducción de tipos de interés, etc...).

### Disposiciones institucionales: el SEBC y el BCE

Junto a la introducción de la moneda única la Unión Monetaria se caracteriza también por la creación de una nueva institución monetaria responsable de la emisión en exclusiva de esa moneda que será el denominado Sistema Europeo de Bancos Centrales, integrado por los Bancos Centrales de los Estados miembros y el Banco Central Europeo (arts. 109 A a D).

El Banco Central Europeo (que sustituirá en la etapa final al **IME**) tendrá dos órganos esenciales de decisión:

- El Consejo de Gobierno, compuesto por los Gobernadores de los Bancos Centrales nacionales y por los miembros del Comité Ejecutivo, y

- El Comité Ejecutivo integrado por un Presidente (que lo será también del Banco), un Vicepresidente y 4 miembros nombrados todos ellos por consenso del Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo, por un periodo de 8 años no renovable.

El objetivo principal del **SEBC** (art. 105) será mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de ello, apoyar las políticas económicas generales de la Comunidad con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios establecidos en el Tratado. Tendrá la responsabilidad exclusiva de la dirección de la política monetaria, aunque podrá delegar algunas funciones en los Bancos Centrales nacionales (en nuestro país el Banco de España).

Un principio básico en la actuación del **SEBC** será el de su independencia en el ejercicio de sus funciones, aunque respetando las orientaciones generales establecidas por el Consejo Europeo y las competencias atribuidas al Consejo de Ministros. Con estas salvedades, ni el **SEBC** ni el **BCE**, ni los Bancos Centrales nacionales, ni ninguno de sus miembros podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones comunitarias, de los Estados miembros o de cualquier otro órgano (art. 107).

Como complemento necesario de esta independencia ha sido necesario asegurar también una cierta legitimidad democrática de esta nueva institución monetaria que provendrá tanto del dispositivo jurídico de su creación (un Tratado ratificado por

los parlamentos nacionales) como del procedimiento de nombramiento de su presidente y del Comité Ejecutivo, que serán designados por el Consejo Europeo previa consulta al Parlamento Europeo. Se trata, por consiguiente, de una legitimidad más bien de segundo grado, relacionada con el origen de la misma, que de primer grado, esto es, derivada de un sometimiento a las instituciones comunitarias propiamente dichas.

## V. CONCLUSIONES

Para comprender el significado esencial del Tratado de la Unión Europea y el alcance de su utilidad es preciso situarlo en un doble contexto.

Por una parte, el Tratado se inscribe dentro de un proceso más amplio, el de la construcción europea a partir del modelo comunitario. Hemos visto que este modelo es, esencialmente, híbrido entre las tendencias federalistas y las tendencias nacionalistas. Es también un modelo abierto. El contenido y alcance de este Tratado no queda prefigurado en el momento de su adopción sino que dependerá, en la práctica, de la dialéctica entre varias tendencias que cohabitan en el solar europeo: el liberalismo junto a la social-democracia, la búsqueda de la competitividad internacional junto a la protección de un modelo social y de un paisaje rural, etc. El futuro no está, por tanto, escrito en el Tratado sino que queda en manos de los europeos.

Por otra, el Tratado responde a una nueva realidad política en Europa, frente a la que trata de reforzar la identidad interna y externa de la parte más sólida de nuestro continente. Desde este punto de vista, de nuevo se propone un modelo abierto. No una « *Europa-fortaleza* » sino una Europa que para desempeñar el papel que hoy espera de ella el mundo necesita ser más eficaz y solidaria en su interior.

Por último, el Tratado apuesta por la profundización de un método que ha demostrado su utilidad durante estos últimos cuarenta años asegurando, a fin de cuentas, la convivencia pacífica en nuestra Europa.

¿Podemos considerar que la entrada en vigor del Tratado de la Unión conjurará todos los peligros de inestabilidad política y los signos de crisis económica que apuntan hoy en el horizonte europeo y a los que el Tratado pretende ahuyentar?

Paradójicamente, el principal enemigo del Tratado es justo el mismo que éste pretende exorcizar: la crisis económica. « *Donde no hay harina todo es mohína* », dice con razón el viejo refrán. El Tratado se firmó en el último minuto antes de que la desaceleración económica atenazara los espíritus. A partir de Maastricht, a muchos de ellos les ha invadido una a modo de « *resaca* » o « *tristeza post-Maastricht* » que está gravitando peligrosamente sobre el proceso de ratificaciones.

Está claro que si el Tratado no logra su ratificación por parte de los Estados miembros se habrá perdido una oportunidad muy valiosa de avanzar en la construcción de una Europa mejor organizada.

Este fracaso afectaría no sólo a la futura ampliación de la Unión sino que demostraría en la práctica la necesidad de apostar por un *valor «añadido»* europeo tanto en el campo económico y monetario como en el terreno de la política exterior, y la realidad tras el fracaso reclamaría de nuevo, tal vez explorando otras vías, la necesidad de actuar unidos.

El problema es que esas otras vías podrían conducirnos abiertamente a una Europa «*de geometría variable*» o de «*varias velocidades*» por las que la Comunidad correría el riesgo de



desnaturalizarse en una «*Europa a la carta*».

Pero no nos engañemos. Los desafíos a que deberá hacer frente la Comunidad no se conjuran solamente con la entrada en vigor del Tratado. Habrá que desplegar grandes dosis de voluntad política para extraer de este texto todas sus potencialidades.

Habrá que velar por el necesario equilibrio entre profundización y ampliación, para que la integración de nuevos países no diluya los objetivos de la Unión sino que los refuerce. Así pues, la ampliación no es una operación de éxito automático.

Tampoco lo es la Unión Económica y Monetaria, que no puede lograrse sólo con la formulación del objetivo. El Tratado la hace posible pero sólo la alcanzarán los países que lleven a cabo con éxito el esfuerzo de competitividad privada y de disciplina pública que requiere.

Ninguno de los objetivos del Tratado se podrá alcanzar sin el apoyo constante de una amplia mayoría social.

Por eso resulta tan importante que el ciudadano pueda calibrar serenamente el contenido y el alcance del Tratado, valorando no sólo su texto sino lo que pueda llegar a ser.

A este objetivo pretendo que sirva la publicación de estas líneas.

Madrid, abril de 1993.

## CARLOS WESTENDORP Y CABEZA

### **Secretario de Estado para las Comunidades Europeas.**

- \* Nació el 7 de enero de 1937 en Madrid.
- \* Licenciado en Derecho. Diplomático.
- \* Jefe de Cuestiones y Acuerdos Técnico-Económicos de la Dirección de Relaciones Multilaterales, en la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, el 1 de octubre de 1970.
- \* Jefe de la Comunidad Económica Europea de la Subdirección General de Organismos de Integración de Europa, en la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, el 22 de mayo de 1971.
- \* Profesor de la Escuela Diplomática durante el curso 1970-71.
- \* Jefe del Gabinete Técnico del Ministro de Industria, el 22 de mayo de 1974.
- \* Consejero de Asuntos Económicos y Jefe de la Oficina Comercial de la Embajada en los Países Bajos el 12 de septiembre de 1975.
- \* Jefe del Gabinete del Ministro para las Relaciones Europeas el 14 de octubre de 1980.
- \* Director del Gabinete del Secretario de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas el 24 de abril de 1981.
- \* Secretario General para las Relaciones con las Comunidades Europeas el 5 de junio de 1981.
- \* Vocal Asesor de la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas el 29 de diciembre de 1982.
- \* Presidente Ejecutivo del Consejo Coordinador de las Relaciones con las Comunidades Europeas el 23 de mayo de 1983.
- \* Secretario General para las Comunidades Europeas el 28 de agosto de 1985.
- \* Desde Enero de 1986, hasta 1991, Embajador Representante Permanente de España ante las Comunidades Europeas.



**DIPUTACION D ZARAGOZA**  
**COMISION DE EUROPA**